

Nota Técnica: O Brasil conseguirá cumprir sua "nova velha" NDC em 2025?



O Brasil conseguirá cumprir sua "nova velha" NDC em 2025?

David Tsai¹

Bárbara Zimbres²

Suely Araújo³

Stela Herschmann³

Resumo: No dia 14 de setembro de 2023, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima determinou a correção da NDC brasileira, desfazendo a "pedalada climática" do governo Bolsonaro e retomando o nível de ambição da iNDC de 2015, em valores absolutos. O novo compromisso brasileiro no Acordo de Paris, portanto, implica em chegar a 2025 com uma emissão máxima de 1,34 GtCO₂e (redução de 48% em relação a 2005, segundo o 4º inventário nacional), e a 2030 com 1,21 GtCO₂e (redução de 53%). Cálculos feitos com base nos dados do SEEG (Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima) e do Prodes-Inpe mostram que os quatro anos de ação climática perdidos no governo Bolsonaro, nos quais a taxa de desmatamento na Amazônia subiu quase 53% e a do Cerrado, 42%¹, tornaram muito mais desafiador para o país cumprir a meta em 2025, ano em que sediará a 30ª Conferência das Partes da UNFCCC, a COP30. No entanto, a NDC pode ser cumprida com folga caso o país repita, em 2024 e 2025, o desempenho de redução da velocidade do desmatamento na Amazônia verificado em 2005 e 2006, anos iniciais do PPCDAm (Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia).

O Brasil submeteu até hoje à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) três versões da sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC): em 2015, foi enviada a iNDC (Contribuição Nacionalmente Determinada Pretendida), convertida automaticamente em primeira NDC, que trazia o compromisso de redução de 37% das emissões de gases de efeito estufa do país em 2025 em relação aos níveis de 2005, calculados com base no 2º Inventário Nacional de emissões de gases de efeito estufa², e uma meta indicativa de redução de 43% em 2030. No anexo da iNDC, o governo explicou que tais reduções seriam consistentes com uma emissão líquida absoluta de 1,3 GtCO₂e em 2025 e 1,2 GtCO₂e em 2030.

Em 2020, o governo de Jair Bolsonaro enviou uma atualização da 1ª NDC, oficializando a meta indicativa de 2030. No entanto, o cálculo do compromisso foi feito a partir do 3º

¹ Ver: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates

² <http://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80108/BRASIL%20iNDC%20portugues%20FINAL.pdf>

Inventário Nacional, o que elevou em cerca de 700 milhões de toneladas de CO₂e as emissões do ano-base³. Como os percentuais de redução não foram ajustados para refletir a mudança metodológica, o país ficaria, após o corte de 43%, com uma emissão absoluta de 1,6 GtCO₂e em 2030 – 400 MtCO₂e a mais do que no compromisso original. A atualização, apelidada de "pedalada de carbono", foi questionada na Justiça por seis jovens ativistas no ano seguinte, numa ação popular⁴ endossada por oito ex-ministros do Meio Ambiente. Em 2022, o país fez uma nova submissão à UNFCCC⁵, elevando o percentual de redução em 2030 para 50% e esclarecendo que a base de cálculo passava a ser o Inventário Nacional mais recente (na época, o quarto). Com as mudanças, a "pedalada" foi reduzida substancialmente, de 400 MtCO₂e para 73 MtCO₂e. Ainda assim, o Brasil, ao lado do México, era o único país do G20 a reduzir a ambição de sua meta⁶, violando, portanto, a cláusula de progressividade do Artigo 3º do Acordo de Paris.

Após pressões da sociedade civil por uma conciliação com o governo na ação popular da "pedalada", o Ministério do Meio Ambiente do governo Lula solicitou em 2023 ao CIM (Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima), a instância máxima da governança climática brasileira, uma correção da NDC, de forma a eliminar a distorção criada pelas atualizações anteriores.

Em 14 de setembro, pouco antes da Cúpula da Ambição em Nova York, o CIM emitiu a Resolução nº 5, determinando que a correção da NDC do Brasil retome o nível de ambição apresentado em 2015 em termos dos valores absolutos. Ou seja, o país deve chegar em 2025 com uma emissão de no máximo 1,34 GtCO₂e, o que representa uma redução de 48% das emissões em relação ao ano-base 2005 apuradas no 4º Inventário Nacional, e em 2030 com a emissão máxima de 1,21 GtCO₂e, o que representa uma redução de 53%. Esses percentuais foram anunciados pela ministra Marina Silva, que discursou no lugar do Presidente da República no encontro convocado pelo secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres.

Embora tenha sido recebida pela comunidade internacional como um sinal de aumento de ambição, a meta brasileira é uma "nova velha NDC", que desfaz um retrocesso sem avançar nas reduções de emissão, e sem dialogar – dado que foi apresentada em 2015 – com o entendimento, pós-COP26, de que 1,5°C é o objetivo de estabilização a perseguir no Acordo de Paris. Mesmo assim, seu cumprimento implica em desafios para o país, já que nos quatro

³ Observatório do Clima, 2020, *NDC e "pedalada" de carbono: como o Brasil reduziu a ambição de suas metas no Acordo de Paris*. Disponível em

<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/ANA%CC%81LISE-NDC-1012FINAL.pdf>

⁴ <https://www.oc.eco.br/acao-popular-sobre-pedalada-climatica/>

⁵ <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20%20FINAL%20-%20PDF.pdf>

⁶ Unep, *Emissions Gap Report 2021*. Disponível em

<https://www.unep.org/pt-br/resources/emissions-gap-report-2021>

anos de Jair Bolsonaro o país não apenas não adotou nenhuma ação de cumprimento da meta como caminhou deliberadamente no sentido de mais emissões.

Puxadas pelas mudanças de uso da terra (MUT), as emissões brutas brasileiras medidas pelo SEEG (Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima) cresceram 8% em 2019, 0,6% em 2020 e 12% em 2021 – o maior aumento percentual da série histórica desde 2003; as emissões líquidas⁷ cresceram 11%, 0,3% e 17,6% nesse mesmo período. O desmatamento na Amazônia, que sozinho responde por 36% das emissões brutas do país, ou 50% das emissões líquidas (subtraindo-se das emissões brutas as remoções de CO₂), teve uma alta expressiva no mandato de Bolsonaro, de 53% em relação a 2018 e de 60% em comparação com os quatro anos anteriores, a maior para um mandato presidencial desde o início das medições do Inpe⁸. Portanto, o cumprimento da NDC, que em 2015, ano de sua adoção, implicaria em pouquíssimo esforço adicional, torna-se significativamente mais difícil agora.

Considerando o curto prazo que o país tem para o cumprimento da meta (menos de três anos), é no setor de MUT que as reduções de emissão precisarão se concentrar, em especial na Amazônia. Os demais setores, como energia, processos industriais e resíduos, também apresentam grande potencial de redução de emissões; porém, estas demandam mais tempo para acontecer e dificilmente seriam implementadas na escala necessária até 2025. Por isso é essencial que o governo brasileiro continue e intensifique as ações de prevenção e controle do desmatamento enquanto elabora o planejamento e as ações preparatórias para mudanças estruturais nos demais setores, cuja contribuição será necessária para o cumprimento da meta de 2030 e para alcançar a descarbonização total da economia antes de 2050.

As emissões decorrentes do desmatamento da Amazônia, dentro do setor de MUT, em 2021 (ano do último dado disponível) foram de 883 MtCO₂e. Considerando que todas as demais emissões do país permaneçam estáveis no patamar de cerca de 1.540 MtCO₂e, e que as remoções⁹ continuem no patamar de 670 MtCO₂e, seria necessário que as emissões do desmatamento na Amazônia não ultrapassassem 470 MtCO₂e, uma redução de 46% a partir das emissões de 2021, o que significaria limitar o desmatamento na Amazônia a uma taxa de cerca de 6.000 km² em 2025.

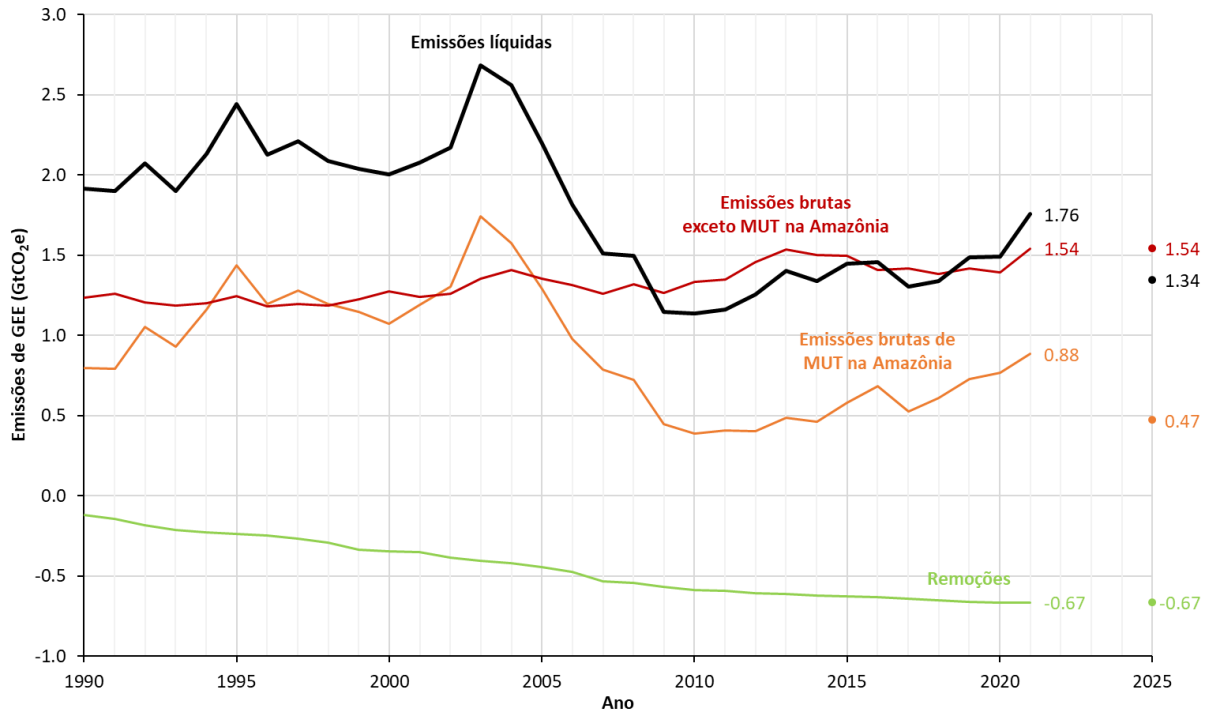
⁷ Emissões líquidas são obtidas descontando-se as remoções antrópicas, por áreas protegidas e florestas secundárias.

⁸ Observatório do Clima, *Nunca mais outra vez - 4 anos de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro*. Disponível em <https://www.oc.eco.br/nunca-mais-outra-vez-4-anos-de-desmonte-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>

⁹ Essas são premissas simplificadoras e conservadoras considerando que no curto prazo ações para a mitigação de emissões em todos os outros setores ainda não apresentarão resultados significativos no panorama de emissões, e que o cenário de recuperação de paisagens e áreas protegidas permaneça o atual.



Histórico das emissões brasileiras de GEE e cenário de emissões para o cumprimento da meta de 2025 da NDC - Fonte: SEEG (2022) e elaboração própria



Em 2022 a taxa de desmatamento na Amazônia foi de 11.594 km². Cortar o desmatamento pela metade em pouco menos de três anos (2023-2025) pode parecer uma meta bastante agressiva, mas isso já foi feito antes. Em 2004, o governo pôs em operação o PPCDAm (Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia). Naquele ano, a taxa de desmatamento foi a segunda maior já medida pelo Prodes-Inpe, 27.772 km². Em 2005, a taxa caiu em 31%, para 19.014 km². Em 2006, mais uma queda, de 25%, para 14.286 km². Em apenas dois anos, portanto, o desmatamento foi reduzido em 48,5%. Em mais três anos, em 2009, a taxa havia caído mais 52%, para 7.464 km².

O desempenho do PPCDAm, em especial em seus dois primeiros anos, quando a maior parte das ferramentas de controle (como embargos e corte de crédito para desmatadores) ainda não havia sido desenvolvida, mostra que o tamanho do desafio que o país tem hoje já foi vencido no passado. Para além desse "saber fazer", o PPCDAm hoje está mais bem equipado para a empreitada, com ferramentas econômicas, legais e tecnológicas que não existiam no início do plano, como embargos remotos, apreensão de gado no pasto e cancelamento automático de créditos podres de madeira. Em poucos meses desde o restabelecimento do PPCDAm, em janeiro, o governo atual conseguiu reverter uma aceleração de 54% na taxa de alertas de desmatamento no segundo semestre de 2022, produzindo uma queda de 42% na no primeiro semestre de 2023. Será preciso manter esse nível de empenho pelos próximos dois anos e



meio para que a meta da NDC atualizada seja alcançada. Isso passa por uma reposição dos quadros do Ibama, que conta hoje com o preenchimento de somente 52,4% do quadro da autarquia previsto há mais de 20 anos¹⁰, pelo afastamento de ameaças legislativas ao PPCDAm, como os PLs da grilagem (2.633 e 510) e do licenciamento ambiental, pela rejeição a obras indutoras de desmatamento e pelo continuado apoio político ao plano do Ministério do Meio Ambiente pelo governo federal.

Vale notar que o Brasil não contabiliza no seu inventário de emissões as remoções advindas do manejo correto dos solos e da recuperação de pastagens degradadas. O SEEG reporta essas remoções não-contabilizadas, que vêm crescendo ano a ano. Em 2021, o balanço de carbono no solo resultou em uma remoção líquida estimada de 229 MtCO₂e¹¹, que no entanto não pode ser considerada para fins de cumprimento de obrigações internacionais. É importante que o país inclua essas remoções – bem como as emissões não-contabilizadas por fogo e fragmentação florestal, que tendem a cair à medida que o desmatamento seja combatido – nos inventários, para obter um retrato mais fiel de suas emissões líquidas para efeito de transparência no cumprimento das NDCs, a atual e as futuras.

¹ Instituto de Energia e Meio Ambiente

² Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

³ Observatório do Clima

Correspondência para: stela@oc.eco.br

¹⁰ Nota Técnica n. 20/2023 do IBAMA, disponível em https://dhg1h5j42swfq.cloudfront.net/2023/03/15085448/sei_ibama-14901681-nota-tecnica.pdf

¹¹ Observatório do Clima, 2023 - *Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil (1970-2021)*. Disponível em seeg.eco.br