

**Webinário - Dia 01 de junho de 2021 – terça-feira, das 14:00 às 16:00 horas**

**Tema: *NDC Brasileira: governança e aspectos econômicos e sociais***

***“Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) Brasileira:  
Governança e Aspectos Econômicos e Sociais” (\*)***

## **Introdução**

A discussão sobre a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira, acontece em momento central dada a proximidade da Conferência das Partes em mudanças climáticas nas Nações Unidas (ONU), que ocorrerá em novembro de 2021, na cidade de Glasgow, Escócia. Trata-se de analisar a implementação das metas estabelecidas pelo Brasil no Acordo de Paris (2015), assim como as medidas que devem ser tomadas dada a urgência de questões de ordem climática e ambiental. Tendo em vista o contexto atual, as mudanças climáticas ganham um protagonismo ainda maior dadas as crises hídricas e energéticas enfrentadas pelas regiões nordeste e centro-oeste do Brasil.

A relevância do diálogo e cooperação acerca das transformações climáticas para a sociedade global é indiscutível. Nesse sentido, a imperatividade do embasamento científico contribui ao estabelecimento de uma resposta adequada às alterações climáticas. Portanto, o objetivo é a realização de uma análise crítica – e pautada na ciência – dos procedimentos e meios necessários para o estabelecimento e cumprimento de metas no âmbito da governança climática global. Assim sendo, a

---

***(\*) Texto de autoria de Ana Maria Nusdeo (Faculdade de Direito da USP); Ana Toni (Instituto Clima e Sociedade); Jacques Marcovitch (FEA e IRI da USP); Joaquim Guilhoto (FEA/USP e OCDE), Monique Maciel Barbosa (IRI/USP) e Thelma Krug (IPCC). Os (as) autores (as) agradecem Jean Ometto pelas suas contribuições ao texto.***

*Este texto resulta do segundo webinar da série “COP 26: Discutindo a NDC Brasileira”, promovido pela FAPESP, no qual foi desenvolvido o tema “Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) Brasileira: Governança e Aspectos Econômicos e Sociais”. Vídeo acessível no <https://www.youtube.com/watch?v=uyUwz5JF-WA>*

temática será abordada a partir de quatro perspectivas distintas, ao mesmo tempo que complementares: em primeiro lugar, será explorado o campo das ciências exatas de forma combinada a uma leitura dinâmica das negociações internacionais; em seguida, adentra-se nas dimensões das ciências econômicas e sociais; seguindo adiante, a temática será abordada a partir da ótica política; por fim, conclui-se a discussão a partir de uma abordagem pautada pelo ordenamento jurídico.

A discussão conecta o passado, presente e futuro, reverenciando os vários cientistas que têm se dedicado ou promovido o estudo das mudanças climáticas globais, entre os quais João Steiner, então diretor do IEA/USP, que levou à FAPESP em 2006 a proposição de um programa de pesquisa focado nas mudanças climáticas. A temática ainda detém um presente desafiador – devido ao fato de que alguns governos assumem uma postura refratária em relação às mudanças climáticas, colocando em xeque as instituições que estudam a questão. Logo, os desafios para a construção de um futuro que leve em conta os interesses das gerações vindouras se multiplicam. Portanto, acredita-se pertinente acrescentar a essa discussão sugestões de temas de pesquisa com vistas a incentivar jovens pesquisadores a se debruçarem sobre o estudo das mudanças climáticas e suas implicações nos campos político, econômico, social e jurídico.

### **Perspectiva das negociações internacionais centradas na ciência**

Como respeitar os principais resultados alcançados até o momento no âmbito da governança climática global tendo em vista a celebração do Acordo de Paris – negociação que envolveu 196 países em diferentes estágios de desenvolvimento? Para viabilizar o Acordo, e favorecer o processo de negociação, possibilitou-se aos países certa flexibilização em relação às métricas a serem utilizadas para o estabelecimento das respectivas NDCs. Dessa forma, houve variações entre os signatários em relação às escolhas: dos setores e atividades para o enfoque das atividades de mitigação; dos gases de efeito estufa (GEEs), além do CO<sub>2</sub> a serem computados no total de emissões; entre os Potenciais de Aquecimento Global (GWPs) do IPCC.

Apesar do empenho global para a concretização do Acordo de Paris, na análise do todo, o agregado das contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) submetidas pelos 196 países reflete que a ambição de tais metas seria insuficiente para limitar o aquecimento global a 1,5°C até o final deste século, muito pelo contrário, levaria a um aumento da temperatura média global em 3°C. Nesse sentido, a revisão periódica das NDCs permite aos países aumentarem suas ambições climáticas, a fim de que seja possível o alcance da estabilidade climática como estabelecido pelo Acordo de Paris.

Nesse sentido, em 2020 os países signatários do Acordo apresentaram a atualização de suas contribuições nacionalmente determinadas. Nesse contexto, destaca-se que a NDC Brasil de 2015/2016 teve como base o II Inventário Nacional, enquanto a NDC de 2020 baseia-se no III Inventário Nacional. Além disso, o documento mais recente incorpora a redução de 43% das emissões líquidas em 2030 comparadas com as emissões líquidas em 2005 – o que era apresentado apenas como um indicativo na NDC anterior. Ademais, o documento de 2020 inclui a meta de

emissões líquidas zero em 2060, sendo que essa depende do delineamento e funcionamento apropriado dos mecanismos de mercado do artigo 6. Por fim, a nova NDC brasileira indica seu condicionamento ao apoio internacional.

Por fim, torna-se interessante destacar que existe no Brasil um arcabouço institucional para a elaboração e implementação de políticas públicas na área de mudança do clima – decreto 10.145/2019. Esta estrutura institucional, no entanto, deixou de oferecer um plano de implementação da NDC/Brasil. Além disso, descartou-se assim a governança inclusiva demandada por uma política de Estado. Para tanto, faz-se necessário o engajamento da sociedade, incluindo diferentes níveis de poder, assim como atores da sociedade civil, academia e setor privado.

### Perspectiva das ciências econômicas

O caráter global das mudanças climáticas solicita a análise da cena mundial como um todo. Nesse sentido, como pode ser observado nos mapas abaixo elaborados pelo Climate Action Tracker, as CNDs submetidas em 2015 por signatários como o Brasil, a União Europeia, a China e os EUA, não estão alinhadas à meta do Acordo de Paris de limitar o aquecimento global a 1,5°C até o fim do século. No entanto, observa-se que a partir de uma perspectiva global, a atualização das NDCs em 2020 melhora as prospecções para o futuro.

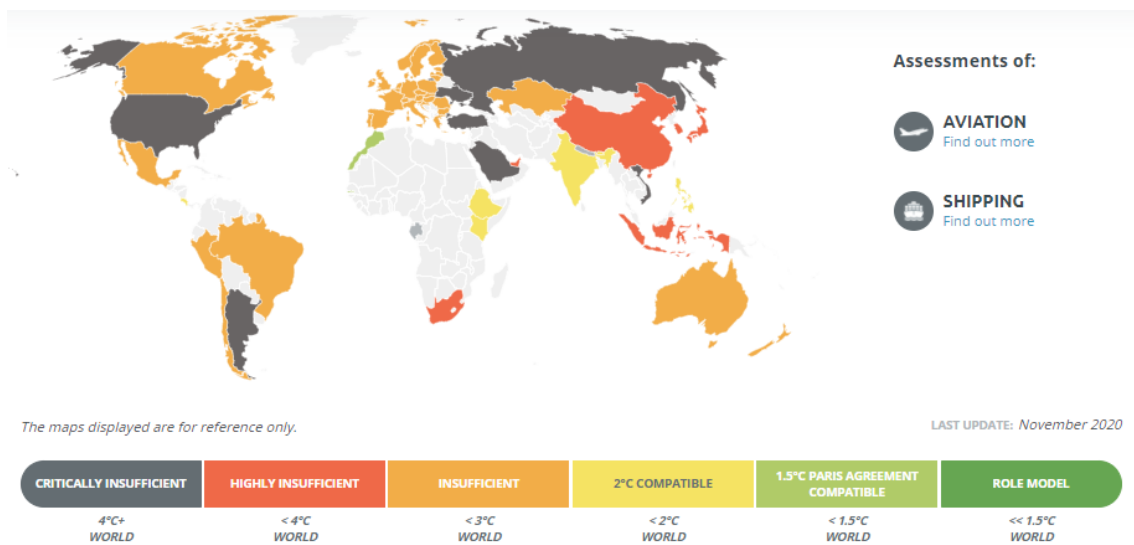


Figura 1 Perspectiva da ação climática através das NDCs submetidas em 2020

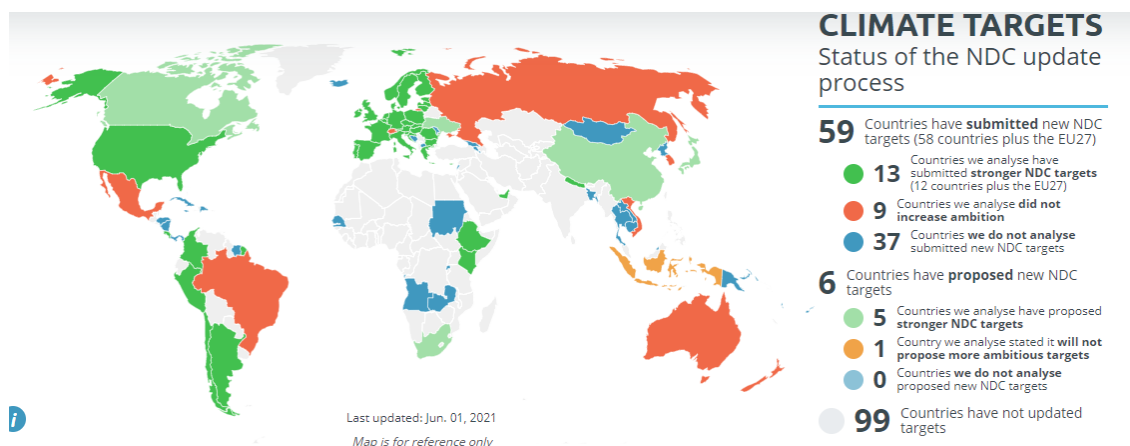


Figura 2 Status atual da ação climática global

A NDC de um dado país deve ser entendida como integrante da estratégia do país em relação ao seu desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a partir da conjuntura atual entende-se que a crise sanitária enfrentada a nível global engatilhou e possibilitou que vários países implementassem mudanças significativas em suas políticas públicas e planejamento econômico, a fim de tornar os padrões de consumo e produção mais sustentáveis. À guisa de exemplo, o desenvolvimento de novas tecnologias permite a redução de emissões de GEEs, assim como o armazenamento e reutilização do carbono. Além disso, os avanços tecnológicos permitem a otimização do uso de formas de energias renováveis e o desenvolvimento de veículos elétricos de forma a reduzir o uso de combustíveis fósseis.

Neste contexto, o Brasil se encontra na contramão das tendências mundiais, uma vez que as exportações brasileiras ainda se apresentam intensivas em carbono. Portanto, os produtos exportados pelo Brasil correm o risco de sofrerem taxaço pela elevada emissão de carbono. Entende-se que as emissões de GEEs passam a ser um fator-chave para o desenvolvimento econômico e social dos países. Logo, a questão climática – e consequentemente a redução de emissão de GEEs pelos diversos setores da economia – deve ser considerada no momento do planejamento e construção de políticas públicas. Nelas devem ser inseridos os riscos climáticos, assim como o custo da inação.

### Perspectiva da ciência política

A politização da questão climática, que levou às manifestações anticiência, reforçou o desenvolvimento político-institucional haja vista na escala global a criação da UNFCCC e iniciativas como o Acordo de Paris.

A fim de contextualizar a questão, há apenas meia década as mudanças climáticas deixaram de ser um assunto tratado apenas em negociações internacionais e, portanto, distante do público em geral, tornando-se uma temática que invade a sociedade como um todo, de forma a engajar jovens, investidores, o judiciário e os

diferentes setores econômicos. A partir de então, esses novos atores que emergem no cenário político passam a pressionar o Estado para que ações sejam tomadas a fim de se mitigar as causas e se adaptar às mudanças climáticas. Dado o contexto, a questão climática transforma-se em um pilar econômico para o desenvolvimento futuro, situação que é ilustrada pela política externa do atual governo dos Estados Unidos, que tem como um dos pilares de sua estratégia de política externa a questão das mudanças climáticas. Além disso, a questão ganha peso nos mais diversos fóruns e organizações internacionais, sendo, por exemplo, agregada às agendas do G7 e do G20 em preparação à COP-26.

Trazendo a discussão para o contexto brasileiro, a comunidade internacional espera que o Brasil retome o seu protagonismo ambiental para manter sua coerência histórica frente a questões de cunho ambiental, como também colabore para as negociações climáticas, erradicando o desmatamento ilegal no país. Internamente, espera-se o realinhamento entre o Ministério do Meio Ambiente, o Itamaraty, a sociedade civil e os diferentes setores econômicos para o cumprimento dos acordos globais firmados. Nesse sentido, destaque-se que a falta de um planejamento de longo prazo para uma economia baseada em baixo carbono, compromete o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

### **Perspectiva jurídica**

A perspectiva do ordenamento jurídico permite o destaque de características que particularizam o Acordo de Paris como a combinação de normas que estabelecem obrigações e de fortes recomendações aos países. Dentre essas, destaca-se o dever de apresentar NDCs e adotar medidas para seu cumprimento. Nesse sentido, apesar de esta obrigação não significar necessariamente o cumprimento das metas estabelecidas, as partes que não concretizam suas contribuições nacionalmente determinadas passam por um mecanismo de conformidade que se caracteriza por ser não contencioso e não punitivo, sendo as implicações do descumprimento restritas à reputação do país.

Apesar das NDCs não terem caráter vinculante externamente, no âmbito doméstico, no caso específico do Brasil, os tratados internalizados pelo país têm caráter de lei ordinária. Dessa forma, é possível demandar o cumprimento do Acordo de Paris por meio da ação popular, ou até mesmo pela figura processual da ação pública. Nesse contexto, a apresentação de uma nova NDC que não apresente sinais de progressão figuraria como ato lesivo ao patrimônio público, mais especificamente, ao meio ambiente.

Atualmente o Brasil possui uma Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei nº 12.187/2009). Entretanto, tal legislação apresenta baixa vinculatividade – ou seja, não estabelece metas e ações para os setores público e privado. Tal lei, baseia-se fortemente em planos setoriais – como pode ser observado no decreto nº 9578/2018. Dessa forma, a Política Nacional de Mudanças Climáticas representaria um plano “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (Cf. 174). Além disso, os planos setoriais foram desenvolvidos de forma autônoma, portanto, sem uma interlocução com os órgãos responsáveis pelo gerenciamento das mudanças

climáticas. Também há falta de coordenação por parte dos órgãos governamentais responsáveis pelo monitoramento e verificação das transformações climáticas. Por fim, apesar da lei ser anterior ao Acordo de Paris, essa não foi alterada após a assinatura do tratado em questão.

No que diz respeito às perspectivas de governança, o Brasil possui um Comitê Interministerial sobre Mudanças do Clima (Decreto nº10.145/2019), cujas competências incluem: a consulta a órgãos governamentais; a coordenação e orientação de políticas com impacto climático; e a disseminação para a sociedade brasileira das políticas e planos na área de mudanças climáticas – o que abrange a NDC do Brasil. Assim, cabe ainda considerar que a criação de uma agência reguladora ou de uma autoridade nacional focada na implementação da NDC do Brasil seria politicamente positivo, uma vez que essa poderia coordenar os esforços setoriais, bem como trazer informação e transparência sobre a implementação de tais políticas.

### **Temas para uma agenda de pesquisa em ciências sociais**

A fim de complementar a reflexão com ações, na perspectiva das relações internacionais, é proposto o monitoramento do processo de negociações no âmbito da governança climática global a partir de dois pontos distintos. O primeiro deles se refere ao desenvolvimento de normativas e regimentos como a definição de prazos para o cumprimento das NDCs, transparência de ações e de financiamentos, transferência de conhecimentos e tecnologia, estruturação do mercado de carbono e o primeiro balanço global do Acordo de Paris. O segundo ponto está relacionado ao acompanhamento da agenda de solidariedade e resiliência, o que inclui adaptação, perdas e ganhos, e mobilização do financiamento climático.

Na perspectiva da economia, propõe-se o estudo dos temas relacionados ao desenvolvimento socioeconômico brasileiro. O primeiro ponto refere-se às implicações da inserção brasileira nas cadeias globais de produção para com o desenvolvimento socioeconômico do Brasil, assim como para o cumprimento da sua NDC. Em segundo lugar, é sublinhada a importância da análise dos impactos das diferenças e interdependências regionais para o cumprimento da contribuição nacionalmente determinada brasileira. Finalmente, considera-se também importante o entendimento de como o país pretende se adaptar às novas tecnologias de produção e consumo, sendo essas caracterizadas pela baixa emissão de carbono.

Na perspectiva da ciência política, sugere-se: o monitoramento da influência de atores nacionais sobre políticas climáticas setoriais; formas de governança mais eficazes para o monitoramento de políticas públicas climáticas no Brasil; o engajamento dos partidos políticos brasileiros no debate climático, assim como no desmatamento ilegal da Amazônia. Complementarmente é destacada a necessidade de se estudar como o debate sobre o desmatamento ilegal pode influenciar o debate sobre soberania e o debate sobre “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”.

Na perspectiva das ciências jurídicas, propõe-se o estudo das inovações trazidas pelo Acordo de Paris para as disciplinas relacionadas à clima e governança internacional e nacional; o aperfeiçoamento e desenvolvimento da governança

climática no país; a experiência de políticas climáticas setoriais; e, por fim, o fenômeno da litigância em matéria climática e os seus desdobramentos para o país.

### **Considerações finais**

Dada a conjuntura, destaca-se a importância do fomento à pesquisa para o cumprimento das metas climáticas, tanto na esfera estadual do estado de São Paulo quando em escala nacional. Nesse sentido, a FAPESP destaca-se ao apoiar iniciativas que contribuem para a efetivação da CND brasileira no âmbito do Acordo de Paris.

Um dos exemplos é a chamada de propostas no âmbito do Projeto Conexão Mata Atlântica, cujo objetivo é apoiar estudos que visem o fortalecimento da capacidade de monitoramento e manejo da biodiversidade e dos estoques de carbono no Corredor Sudeste da Mata Atlântica (Agência FAPESP, 2021b). Salienta-se, ainda, que a iniciativa da FAPESP é baseada em acordo de cooperação com o Global Environment Facility (GEF) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) (Agência FAPESP, 2021b).(\*\*)

Esta iniciativa reafirma a relevância de estudos sobre temáticas que viabilizem o cumprimento da CND brasileira, seja por meio do desenvolvimento tecnológico ou ainda pelo melhor entendimento de questões políticas, econômicas, jurídicas e sociais envolvidas no processo. Confirma-se, assim, a importância do fomento à pesquisa na esfera das humanidades para que tais estudos sejam viabilizados.

---

(\*\*) AGÊNCIA FAPESP (São Paulo). **FAPESP e Global Environment Facility lançam nova chamada de propostas**. 2021b. Disponível em: <https://agencia.fapesp.br/fapesp-e-global-environment-facility-lancam-nova-chamada-de-propostas/36174/>. Acesso em: 24 jun. 2021.