

O setor energético na COP26: nada de novo, de novo

Fernanda Delgado

Professora de Geopolítica da Energia e pesquisadora da FGV Energia

João Victor Marques

Pesquisador da FGV Energia

Victor Lemos

Pesquisador da FGV Energia

A 26ª Conferência das Partes (COP26) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês) orientou governos, organizações não governamentais, ativistas, empresas e suas associações, bancos e instituições financeiras, demais organizações internacionais e entidades da sociedade civil em direção a Glasgow para avançar no combate às mudanças climáticas. Conforme previsto pelo Acordo de Paris (2015), lançado ainda na COP21, os três pilares dessa agenda (mitigação, adaptação e financiamento) devem caminhar conjuntamente para que as emissões líquidas de gases de efeito estufa (GEE) sejam zeradas em 2050, o aquecimento da Terra se limite a 1,5°C até o final do século e nenhum país ou comunidade sejam abandonados. Para isso, os compromissos precisam ser cada vez mais ambiciosos para que as lacunas em termos de emissões, capacidade de adaptação e acesso a recursos financeiros sejam fechadas, e, portanto, as expectativas com cada nova COP são mais e mais elevadas.

A expectativa para a COP26, especialmente, se deu porque, em virtude da pandemia da Covid-19, foi adiada em um ano e, portanto, a pressão para

que as partes apresentassem metas proporcionalmente mais ambiciosas e detalhadas foi ainda maior. Além disso, o retorno dos Estados Unidos (EUA) às negociações de fato, após a resistência do governo de Donald Trump e a guinada política prenunciada na Cúpula dos Líderes sobre o Clima pelo atual presidente Joe Biden, somou à euforia em torno do evento. O resultado, então, do “Pacto de Glasgow pelo Clima” apresenta avanços discerníveis; muito distantes, porém, do planejamento necessário para uma economia de baixo carbono.

Diante disso, a atual conjuntura global de desequilíbrio entre oferta de energéticos e acelerada recuperação da demanda após as fases mais agudas da pandemia fornece alguma ferramenta de análise. O setor energético é responsável por dois terços das emissões de GEE no mundo, logo a descarbonização do setor é chave para a agenda climática. Como a COP26 ocorreu em paralelo à atual conjuntura energética crítica de escassez de oferta, baixos estoques e preços elevados, o objetivo, *a priori*, dos principais consumidores de energia (e emissores de GEE) do planeta é garantir a segurança energética e o crescimento econômico independen-

temente da fonte. Assim, o momento atual (associado à pandemia) é complacente às fontes tradicionais como os combustíveis fósseis – abundantes, com infraestrutura já instalada e logística bem conhecida – de modo que o resultado da COP26 seja considerado por muitos analistas como pouco austero aos objetivos pretendidos para o petróleo e o carvão.

Um exemplo disso é a terminologia mais branda, embora inédita, adotada para o carvão. Em vez do tão esperado pacto global para a eliminação gradual (o *phase out*), privilegiou-se o termo redução gradual (o *phase down*) por conta da influência exercida por China e Índia nas negociações.¹ A Índia, por exemplo, é o terceiro maior emissor de GEE do planeta, com 5% das emissões. O país se comprometeu com 50% de energias renováveis na matriz elétrica e redução de 45% da intensidade de carbono na economia até 2030, bem como a neutralidade das emissões até 2070,² um prazo que evidencia a dependência aos combustíveis fósseis. Já a China, o maior emissor do planeta, não apresentou novas metas, e o compromisso da neutralidade em carbono se manteve até 2060. Como a China é um competidor dos EUA

no Sistema Internacional, a ausência do presidente Xi Jinping serviu de pretexto para as críticas de Biden. Todavia, observou-se que os EUA, para concluir um acordo viável, também não se comprometeram com o *phase out* do carvão,³ tampouco apoiaram o fim de atividades exploratórias em novos campos de óleo e gás⁴ como propõe o relatório *Net zero by 2050* da Agência Internacional de Energia.

Em geral, os compromissos de mitigação anunciados na COP26, segundo o *Climate action tracker*, reduzem entre 15% e 16% a lacuna entre o nível de emissões e os cortes necessários até 2030 para que seja possível limitar o aquecimento global a 1,5°C. Porém, as emissões previstas para 2030 são quase duas vezes acima do necessário.⁵ Dessa forma, nas próximas conferências, a discussão sobre cortes mais ambiciosos ainda é esperada. Em termos de financiamento, o mecanismo para perdas e danos que prevê um fundo de reparação a efeitos climáticos catastróficos (já causados) foi marginalizado⁶ e a mobilização dos US\$ 100 bilhões anuais destinados a projetos de mitigação e, principalmente, adaptação nos países em desenvolvimento mais uma vez não foi claramente efetivado.⁷ Desse modo, há um acirramento da histórica reivindicação dos países mais pobres – organizados nos blocos G77, Aliança dos Pequenos Estados Insulares e Países de Menor Desenvolvimento Relativo – por acesso ao mercado financeiro sem agravamento da dívida para reparar danos e se adaptar a eventos climáticos mais frequentes e rigorosos.

Nesse aspecto, o grupo BASIC, que reúne Brasil, África do Sul, Índia e China, buscou o alinhamento da

Compromissos anunciados na COP26 reduzem entre 15% e 16% a lacuna entre o nível de emissões e os cortes necessários até 2030 para limitar o aquecimento global a 1,5°C

agenda climática em defesa dos países em desenvolvimento e do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”.⁸ Porém, no caso do Brasil, a ausência do protagonismo de outrora no tema ambiental/climático, ainda que o país tenha participado de documentos relevantes à redução das emissões de gás metano e ao fim do desmatamento, reflete a reduzida atenção do governo federal nos últimos anos, revertendo-se em falta de credibilidade internacional.

A lacuna deixada pelo Brasil priva a comunidade internacional de participar de modelos e soluções bem-sucedidas no país. Segundo o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, do Observatório do Clima, o Brasil emitiu, em 2019, 2,2 bilhões de toneladas de gases de efeito estufa. O principal setor responsável foi o uso da terra e a agropecuária, compondo 72% das emissões. Já o setor energético, teve uma participação de 19%, seguido pelo setor industrial com 5%. Relativamente menores do que a do uso da

terra, as emissões do setor energético, todavia, cresceram de um patamar de 10% na década de 1990, o que incentiva o incremento de energias renováveis e de eficiência energética nos processos industriais, ainda que a matriz elétrica nacional já seja considerada um modelo de sustentabilidade.⁹

No contexto específico da conferência, o Brasil anunciou uma série de compromissos para limitar suas emissões, tanto de uso da terra, como do setor energético. Foram firmados os compromissos de acabar com o desmatamento ilegal (ainda que seja complexo aceitar o conceito de desmatamento legal) até 2028 e de ampliar para 50% a matriz energética limpa até 2030 (considerada uma meta extremamente modesta e de atingimento orgânico pela matriz nacional). Outro passo importante para uma economia circular, de baixo carbono e reduzido impacto ambiental foi o compromisso de acabar com o descarte irregular de lixo eletrônico até 2030. Entretanto, é importante observar com cautela as metas anunciadas: tidas como nada ambiciosas, nada desafiadoras, mantenedoras do estado isolado e conservador do Brasil em relação ao clima, ao meio ambiente e ao planejamento energético (ou sua ausência).

Outro frustrante anúncio foi o da nova meta da Contribuição Nacional Determinada, a NDC, de redução de GEE para 2030, ampliada de 43% para 50%, em relação às emissões de 2005. A nova meta, entretanto, não significa maior ambição, mas um aprimoramento da metodologia, que revisou o nível de emissões do ano-base de 2,1 para 2,8 bilhões de toneladas de CO₂. Os cálculos da NDC de 2015 estipulavam emissões da ordem de 1,2 bilhão de toneladas de

CO₂ em 2030, significando a redução de 43%, enquanto na NDC de 2020, a nova base de cálculos indicou que uma redução de 43% em 2030 significaria uma emissão de 1,6 bilhão de toneladas de CO₂; de forma que a emissão do valor bruto de 1,2 bilhão de toneladas de CO₂ passaria a significar uma redução maior, de 50%. Então, a nova NDC seria uma correção de cálculos, se igualando à meta de 2015 e falhando com o Acordo de Paris, que requer das partes cortes mais abrangentes em suas emissões.

De todo modo, a nova meta traz o compromisso de redução de emissão de CH₄ (o gás metano) em 30% até 2030. O Brasil aderiu ao compromisso de redução de emissões de CH₄, um gás de efeito estufa superior ao dióxido de carbono em termos de aquecimento – possui cinco átomos por molécula –, embora esteja em escala menor na atmosfera. No Brasil, o gás metano é o segundo GEE mais emitido, concentrando-se no setor da pecuária. Como a maior parte das emissões brasileiras é decorrente do uso da terra, incluindo o desmatamento, um compromisso de redução do CH₄ representa um avanço para este segmento e afasta o estigma ainda muito presente sobre a agropecuária brasileira de que a preservação do meio ambiente e a proteção do clima seriam barreiras ao desenvolvimento.

Destaca-se para este setor o Plano ABC (Agricultura de Baixo Carbono) lançado em 2010, e atualizado em outubro deste ano como ABC+, para reunir governo, sociedade e setor produtivo em torno do desenvolvimento de tecnologias sustentáveis para o campo, como a integração lavoura-pecuária-floresta, a recuperação de pastagens degradadas e o tratamento de dejetos animais.¹⁰ Entre 2010

Em vez do tão esperado pacto global para a eliminação gradual do carvão, privilegiou-se o termo redução gradual pela influência da China e da Índia nas negociações

e 2020, foi possível mitigar 170 milhões de toneladas de CO₂. Até 2030, o plano ABC+ pretende reduzir a emissão em 1,1 bilhão de toneladas, por meio de objetivos como ampliar as áreas com baixo carbono para 72 milhões de hectares, valor 103% maior do que na década passada.¹¹

Além do combate ao desmatamento ilegal e a ambição por uma agricultura de menos emissões, a neutralidade em carbono no uso da terra verificou-se no apoio brasileiro à declaração internacional para preservação de florestas e redução da degradação do solo até 2030. Nesse aspecto, o Ministério do Meio Ambiente destacou o Programa Floresta Mais Carbono, que promove incentivos financeiros para produtores com baixa emissão de CO₂ e compensa setores de difícil descarbonização com ações de conservação das florestas.¹²

Dessa forma, a lacuna brasileira priva o país de influenciar as negociações, mas abre um leque de oportunidades para que outros atores domésticos busquem maior parti-

cipação. Exemplo disso são os atores subnacionais e o lançamento do Consórcio Brasil Verde, pelo Fórum de Governadores pelo Clima, que conta com a adesão de 22 governos estaduais para traçarem metas de neutralidade de carbono e atrair investimentos externos. Quem pode reverter a imagem nacional é a sociedade e os atores políticos e econômicos brasileiros dispostos a renovar a liderança do país. O Brasil não tem tempo para se atrasar novamente. ■

¹China, India will have to explain themselves on coal: COP26 president (cnbc.com). <https://cnb.cx/3rca65x>

²India targets 2070 for net-zero emissions; China makes no new commitments (cnbc.com). <https://cnb.cx/3HTPa91>

³Como um conflito envolvendo carvão quase afundou o Pacto Climático de Glasgow – *Forbes Brasil*. <https://bit.ly/3HUWaCs>

⁴COP26: Newly-formed alliance commits to ending oil and gas extraction | *New Scientist*. <https://bit.ly/3rdfoPI>

⁵Glasgow's one degree 2030 credibility gap: net zero's lip service to climate action | *Climate Action Tracker*. <https://bit.ly/3FRcuCA>

⁶Fundo para “perdas e danos”, decisivo para justiça climática, ficou fora da COP-26 – Agência Pública (apublica.org). <https://bit.ly/3HVKQG6>

⁷COP26: relatório final decepcionou e deixou lacunas; veja quais | *Cop 26 | G1* (globo.com). <https://glo.bo/32BCbIV>

⁸Ministers of India, Brazil, South Africa, China Representing BASIC Group Meet at COP26 (ndtv.com). <https://bit.ly/3D5cTnw>

⁹As emissões brasileiras de gases de efeito estufa nos setores de Energia e de Processos Industriais em 2019 – IEMA – Instituto de Energia e Meio Ambiente (energiaambiente.org.br). <https://bit.ly/3p6eL5N>

¹⁰Plano ABC – Agricultura de Baixa Emissão de Carbono – Português (Brasil) (www.gov.br).

¹¹Plano ABC+ tem metas para reduzir a emissão de gases de efeito estufa na agropecuária – Português (Brasil) (www.gov.br).

¹²Brasil destaca Programa Floresta Mais Carbono na COP26 – <https://bit.ly/3xsNn5K>