

brevíssimos cindes 34

Mudança climática no Brasil (2009 - 2011): a economia política em evolução*

Eduardo Viola**

Julho de 2011

Matías Franchini***

Na última década o Brasil atravessou um processo de mudanças profundas na trajetória e distribuição setorial de emissões. Essa mudança de perfil é composta por três movimentos.

Até 2005, o Brasil manteve um paradigma de crescimento econômico hiper-intensivo em carbono, junto com um padrão de produção de GEE muito particular para um país de renda média, na medida em que mais da metade das emissões provinham do desmatamento e que o sector energético – de matriz relativamente limpa - pesava pouco na equação final



* Esse texto resume a seção dedicada à evolução recente da política climática no Brasil apresentada na publicação Breves Cindes 54, A mudança climática em 2011: governança global estagnada e o novo perfil de emissões do Brasil, disponível no site www.cindesbrasil.org

** Prof. Titular do IRI e coord. da Rede de Pesquisa em Mudança Climática e RI da UnB.

*** Mestre em Relações Internacionais e membro da Rede de Pesquisa em Mudança Climática e RI da UnB.

No entanto, entre os anos 2005 e 2009, o país gerou uma mudança radical no perfil e trajetória de emissões. Esse período foi caracterizado por um singular processo de contração de emissões, derivado de uma drástica queda do desmatamento na Amazônia e no Cerrado. O ápice do processo de redução de emissões foi o ano de 2009, quando convergiram o controle do desmatamento com os efeitos da crise financeira internacional sobre a economia brasileira. Como resultado, a produção de GEE nesse ano foi aproximadamente 20% menor do que o nível de 2005.

O ano de 2010 inaugura a terceira etapa na trajetória e composição das emissões brasileiras. Em primeiro lugar, as emissões de GEE do país voltaram a crescer, estimuladas desta vez, não pelo desmatamento, mas pela forte expansão dos outros setores econômicos – o PIB cresceu 7% no ano com um alto consumo de gasolina. Em segundo lugar, e como resultado do anterior, o perfil brasileiro de emissões se tornou mais similar aos de outros países de renda média, com um aumento da participação relativa dos setores modernos da economia – energia, indústria, agropecuária e resíduos – na pauta de produção de GEE vis à vis do chamado “setor LULUFC” (*Land use, land use change and forestry*). Assim, em 2010 aproximadamente 25% das emissões vieram do desmatamento na Amazônia, 10% do Cerrado, 32% da energia, 25% da agricultura, 5% da indústria e 3% de resíduos.

Por tratar-se de uma mudança estrutural, pode-se afirmar que o ano 2010 inaugura uma nova etapa no perfil climático do país, sendo esse o primeiro ano do Brasil moderno em termos de emissões. O comportamento da economia em 2011- de novo mostrando uma forte expansão dos setores mais avançados e do consumo de gasolina – sustenta essa tendência.

O novo perfil de emissões traz desafios também novos para a transição da economia brasileira em direção a um paradigma de baixo carbono, na medida

em que já foram esgotadas as opções de mitigação mais baratas e fáceis. No futuro, eventuais reduções de emissões exigirão não apenas mais recursos, mas também maior capacidade em todos os níveis de governo para desenhar e implementar políticas públicas climáticas articuladas. Nesse sentido, com a mudança de perfil, desaparece uma das particularidades que o Brasil tinha vis à vis das demais potências climáticas: o baixo custo da descarbonização.

O estado de situação atual em relação ao tema da mudança climática no Brasil pode ser avaliado através da consideração do posicionamento dos diversos setores da economia frente à transição para um paradigma *low carbon*. Vários setores importantes demonstram potencial e interesse de suas lideranças na transição para uma economia de baixo carbono, enquanto outros – não menos importantes econômica e politicamente – se mostram resistentes – embora em graus diversos – àquela transição.

Uma conclusão que se impõe a partir deste balanço de forças e interesses que favorecem ou dificultam a transição do Brasil para uma economia de baixo carbono é que a trajetória de transição está fortemente relacionada com o futuro do campo energético do país. Conforme o Brasil converge para um perfil de emissões mais moderno, o setor de energia aumenta sua participação relativa na produção de GEE e se torna o eixo central de qualquer política séria de mitigação da mudança climática. Existem atualmente quatro complexos energéticos principais no país, cada um deles mostrando tendências de desenvolvimento diferentes nos últimos dois anos. Três desses complexos são de baixo carbono – hidrelétrico, biocombustíveis e nuclear – e um deles é intensivo em carbono – o de petróleo e gás natural.

Este último setor mostra um desenvolvimento muito superior ao resto nos últimos dois ou três anos, com as principais empresas da área se capitalizando de

forma significativa para explorar massivamente o potencial do pré-sal. Nessa empreitada, o governo brasileiro tem se colocado de lado das petroleiras, estimulando sua expansão através de diversas medidas. Dessa forma, o governo entra em contradição com uma série de políticas aplicadas por ele mesmo e que têm como objetivo a descarbonização da economia brasileira.

De forma mais ampla, em relação ao Brasil, duas tendências contraditórias estão presentes na dinâmica energética/climática em 2011. Ambas são alimentadas pelo comportamento do governo, que se apresenta mais uma vez como ambíguo e dividido.

A primeira destas tendências enfatiza a descarbonização da economia e se expressa na redução das emissões de GEEs acontecida entre 2005 e 2009 (devido principalmente ao rumo decrescente do desmatamento na Amazônia). Esse movimento se consolida com a sanção da lei de clima (2009), o compromisso internacional voluntário do Brasil com a mitigação da mudança climática na COP 15 de Copenhague e o avanço dos planos setoriais do Plano Nacional de Mudanças Climáticas desde 2010.

Assim, a transição para uma economia de baixo carbono pode ser considerada como uma tendência relativamente arraigada na esfera pública brasileira, e não apenas fruto de movimentos oportunistas da classe política. O peso do vetor ambiental/climático nas eleições de 2010 e no processo de reforma do Código Florestal, bem como os movimentos de atores privados relevantes em favor da mitigação reforçam esse argumento.

De todos os modos, é importante destacar a drástica mudança política acontecida entre dezembro de 2009 (aprovação da Lei do Clima no Congresso) e maio de 2011 (votação do Código Florestal na Câmara dos Deputados). Em menos de dois anos, os legisladores federais passaram de uma posição de apoio a uma

legislação climática que tem como principal compromisso a redução do desmatamento à postura de adoção de um projeto que representa uma regressão de três décadas no que se refere à assimilação do problema das florestas. É de se esperar que a versão final do Código Florestal (após a consideração do Senado e do Poder Executivo) seja diferente daquela que a Câmara votou, já que são significativas, no Governo Dilma, no Senado, na mídia e na própria sociedade, as forças de contenção ao tipo de posição extremista que prevaleceu na aprovação da reforma do Código.

A outra tendência presente na área de energia e clima é o avanço do complexo petrolífero. No discurso do governo e da própria Petrobrás, essa expansão não aparece como contraditória com as perspectivas do Brasil aprofundar a transição para uma economia de baixo carbono. No entanto, existem fortes motivos para duvidar dessa afirmação. A evidência empírica mostra que a produção e exportação de petróleo em grande escala tende a influir no comportamento dos Estados, no sentido de atrasar a descarbonização e estimular posições internacionais conservadoras. O Brasil já sentiu um primeiro impacto desse tipo de processo com o quase abandono da diplomacia do etanol, central na estratégia internacional do Presidente Lula até 2007, depois da descoberta do pré-sal. Ademais, a sucessão de sinais favoráveis do governo à exploração de petróleo tem gerando incertezas no setor do etanol, o que limita seus investimentos ao ponto de não poder atender os movimentos da demanda.

Outro sinal negativo do governo em relação à área de energia e clima foi a recente decisão de colocar limites à elevação do preço da gasolina. A decisão neste caso esteve motivada pela preocupação com a aceleração das pressões inflacionárias no começo do ano – e não por considerações específicas da área energética – e é mais uma evidência que à agenda climática está sujeita em boa medida a cálculos conjunturais.

Nesse sentido, existem muitas incertezas com relação à implementação integral da Lei do Clima. Hoje a normativa favorece os grupos reformistas, no entanto, e como ficou destacado no processo de reforma do Código Florestal, as forças conservadoras são poderosas e podem colorar sérios obstáculos à descarbonização da economia do país.

Em suma, entre 2009 e 2011, aconteceram muitos fatos relevantes na área de energia/clima no Brasil. Alguns deles foram positivos, como o avanço da agenda climática nas eleições de 2010 e a elaboração dos planos setoriais no marco da Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC). Outros foram negativos, como a expansão significativa do setor petrolífero, a tendência do desmatamento, o retrocesso no processo de aprovação do Código Florestal e o agravamento dos problemas no setor transportes

– incluída a forte expansão do consumo de gasolina. As tendências são contraditórias e o Estado brasileiro parece estar alimentando ambas – numa trajetória errática, mas consistente com as características do sistema político.

Finalmente, a grande pergunta no início de 2010 era: por quanto tempo manteria o Brasil a defasagem entre sua política climática, com metas de redução de emissões, e a posição de negociação que mantém o país atrelado à China e Índia, de posturas muito mais conservadoras? A pergunta que surge em meados de 2011 é se o Brasil será capaz de manter seus compromissos com a mitigação da mudança climática, dado não apenas o avanço de forças conservadoras em setores chave da economia, mas também a posição ambígua do governo na matéria.