



TRANSPARÊNCIA EM UMA POLÍTICA CLIMÁTICA SUBNACIONAL: ANOS INICIAIS DA CAMPANHA RACE TO ZERO NO RIO GRANDE DO SUL

4 Estado, políticas públicas e desenvolvimento regional

RESUMO

Esse trabalho visa analisar o potencial do controle social sobre uma política pública na escala regional, o caso da Política Gaúcha sobre Mudança do Clima. O aquecimento global passou de um tema exclusivamente “ambiental”, nos anos 1990, para indutor de regulações e incentivos que intervêm na economia regional. A inação da política gaúcha teve esta tendência revertida, em final de 2021, quando o Governador do Rio Grande do Sul assumiu o compromisso da participação na campanha global *Race to Zero* coordenada pela ONU. Propomos nesse estudo o acompanhamento dessa ação, agora prioritária, do Estado com manual de avaliação da rede internacional *Climate Transparency* que visa promover o engajamento cidadão. Dados para os dois primeiros anos do RS na campanha global, em 2022 e 2023, indicam o crescimento das emissões de gases de efeito estufa pela economia regional pós-Pandemia e a ausência de ampla divulgação desses dados. O que indica que ações em curso pelo Executivo não tem sido suficiente para avançar na meta de cortar pela metade as emissões, até 2030. Entre os resultados constatamos que parece irrealista o Estado cumprir o compromisso e recomendamos benchmarking com regiões que estão avançando na campanha.

PALAVRAS CHAVE

Avaliação política pública. Tomada de decisão. Descarbonização. Adaptação regional.

PROBLEMA

O governo estadual do Rio Grande do Sul (RS) adotou de forma voluntária, em 2010, a Política Gaúcha sobre Mudança Climática, prevendo políticas de intervenção e a regulação do mercado: um colegiado deliberativo, uma secretaria-executiva e fundo próprios, restrições a



concessões fiscais para empresas poluentes, combate à degradação do solo, apoio ao reflorestamento, redirecionamento do consumo, inspeção veicular, apoio à economia circular, etc.

De acordo com dados que coletamos no âmbito do Observatório da Inovação em Água e Clima (ObservaClima), nos primeiros anos essas ações não foram implementadas e apresentamos proposta para um conjunto de indicadores a serem utilizados no monitoramento.

Uma década mais tarde, sem consulta ao empresariado, mas com ampla divulgação, em 2020, o Governo Estadual aderiu à iniciativa Governadores pelo Clima fomentada pela organização Centro Brasil no Clima que representa a organização internacional *The Climate Reality Project*. A partir desse engajamento, em novembro de 2021, o Governador do RS anunciou durante a COP 21 na Escócia, a aderência do estado à campanha global *Race to Zero*. Desta forma, estabelecendo para a economia regional a meta de reduzir pela metade as emissões de gases de efeito estufa (GEE), até 2030, e zerar as emissões líquidas, até 2050.

Dadas as especificidades da economia regional, cerca de 70% das emissões de GEE do RS são oriundas de duas cadeias produtivas do setor primário: a pecuária e o arroz irrigado. Ambas cadeias produtivas são centrais para o PIB gaúcho, geram milhares de empregos e formam a base para diversos outros setores, além de representarem significativo poder político.

OBJETIVO

Monitorar o desempenho da Política Gaúcha sobre Mudança Climática e seus impactos sobre geração de trabalho e renda, bem como recolhimento de impostos, no estado ao longo dos dois primeiros anos de engajamento na campanha global *Race to Zero* (2002 e 2023). Gerando e divulgando informações localmente que até então recebiam acompanhamento apenas em escala global por centro de pesquisa na Universidade de Oxford responsável pela campanha.

METODOLOGIA

Formada em 2014, a rede de organizações internacionais *Climate Transparency* segue o formato da organização Transparência Internacional na pesquisa sobre corrupção pública. A rede está sediada na Alemanha, sendo financiada por meio de editais de governos europeus, bem como aporte de recursos pelo Banco Mundial. Em 2022, a rede publicou um manual para análise do



grau de transparência de políticas climáticas, após teste da versão piloto em estudos de caso na Inglaterra e África do Sul (Cimate Transparency, 2022).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Tendo em vista a prevalência do paradigma de que as negociações e a tomada de decisão sobre políticas de adaptação climática são exclusivas da esfera nacional no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), o monitoramento de políticas climáticas subnacionais representa significativo grau de inovação. Frequentemente este acompanhamento por parte de pesquisadores se resume à análise de documentos e planos (Speranza et al., 2017; Unterstell et al., 2022; Reckien et al., 2023).

Propomos que o monitoramento não se resuma à análise da qualidade dos planos ou da capacidade de gestão, mas que a avaliação seja estendida às metas propostas pela campanha global. A redução acelerada e significativa das emissões de GEE da economia regional.

Segundo dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (seeg.eco.br), em 2005, ano de entrada em vigor do Protocolo de Quioto, o RS emitiu 80,3 milhões tCO₂e, figurando em 10º. lugar no ranking nacional por estado, equivalente às emissões da Áustria. Com a economia aquecida a tendência foi de crescimento das emissões, alcançando um pico em 2013 com 104,5 milhões tCO₂e. Com a recessão no país, as emissões gaúchas caíram a novo mínimo de 82,1 milhões tCO₂e, em 2018. Voltaram a crescer ano a ano, alcançando 92,7 milhões tCO₂e, em 2022, subindo para o 7º. ranking das emissões por estado.

Considerando apenas emissões pela agropecuária, o RS ocupa o segundo lugar no ranking nacional, após Mato Grosso, pela soma das emissões da pecuária e do arroz irrigado (Tsai et al., 2023). O que significa que o Executivo deve forçar a redução da pecuária e a redução das lavouras de arroz irrigado pela metade, até 2030, para alcançar a meta estabelecida pela campanha *Race to Zero* de 40 milhões tCO₂e/ano, o patamar de emissões do RS em 1979.

A sensibilidade desse tema poder ser inferida pelo relatório anual Painel do Agronegócio, produzido pela Secretaria Estadual de Planejamento. Em 2022, pela primeira vez o referido estudo inclui um capítulo próprio “Emissões de gases de efeito estufa na agropecuária” (RS, 2022, p. 57-62). O volume seguinte, em 2023, eliminou esse capítulo.



A proposta de metas para políticas públicas parece atrativa no primeiro momento, mas nesse caso constituir um desafio talvez insuperável pois não é o Estado que gera emissões, mas o funcionamento da economia. E o Estado dispõe de limitada governabilidade sobre as decisões tomadas por gestores privados na microeconomia. A transição energética e a alteração de mecanismos centrais da economia é que podem reduzir – ou não – as emissões de GEE. O que propõe a pergunta para pesquisa futuras, quanto a motivação que levou o Executivo gaúcho a aderir voluntariamente à campanha *Race to Zero*.

REFÊRENCIAS

- BROSE, M. Políticas climáticas subnacionais: uma proposta de monitoramento no Rio Grande do Sul, Brasil. *Revista Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 91-104, 2019.
- CLIMATE TRANSPARENCY. *Climate policy implementation check methodology*. Berlim, 2022.
- RECKIEN, D. et al. Quality of urban climate adaptation plans over time. *Nature Urban Sustainability*, v. 3, n. 3, 2013.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. *Painel do Agronegócio do Rio Grande do Sul – 2022*. Porto Alegre, 2022.
- SPERANZA, J.; ROMEIRO, V., BETIOL, L.; BIDERMAN, R. *Monitoramento da implementação da política climática brasileira: implicações para a Contribuição Nacionalmente Determinada*. Working Paper. São Paulo: WRI Brasil, 2107.
- TSAI, D. et al. *Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil, 1970-2022*. São Paulo: Observatório do Clima, 2023.
- UNTERSTELL, N.; WATANABE JUNIOR, S.; PROLO, C. *Transparência Brasil a NDC que temos*. Nota Técnica. Série NDC brasileira. Rio de Janeiro: Instituto TALANOIA; WWF, 2022.