A CAIXA DE FERRAMENTAS DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA

DANIEL VARGAS*

Três instrumentos específicos são utilizados pelos governos para estimular a descarbonização das economias. Cada um deles possui vantagens e desvantagens que precisam ser consideradas.

O DESAFIO de conter as mudanças climáticas tem estimulado a celebração de novos compromissos e metas em todo o mundo. Um dos objetivos centrais é promover a valoração dos serviços da natureza, contendo seu uso indiscriminado e estimulando atividades sustentáveis.

Na base do debate, estão três instrumentos básicos de ação, que integram a "caixa de ferramentas" da governança climática:

- **Comando/controle:** a estratégia básica consiste em prever e impor uma punição a ações que causem danos ao meio ambiente. As punições costumam ser administrativas, aplicadas normalmente com multa, ou criminais, em cujo caso o ilícito pode provocar a restrição da liberdade.

- **Tributação de carbono:** a estratégia central, nesse caso, consiste em criar um imposto cujo fato gerador é a atividade econômica poluente. Não se proíbe a atividade ambientalmente indesejável diretamente nesse caso; o que se faz é lhe atribuir um ônus econômico, que deverá ser considerado por cada agente em sua decisão.

- **Mercado de carbono:** aqui, a estratégia consiste em fixar um teto de emissões, distribuído entre empresas reguladas. Ao fim de cada ano, empresas que não cumprirem suas metas deverão comprar créditos de carbono de empresas que ultrapassarem suas obrigações, criando uma competição simultânea por preço e pela descarbonização da economia.

Como qualquer instrumento, nenhuma dessas ferramentas é um fim em si mesmo. Cada uma tem suas aplicações e seus limites.

O mercado de carbono, por exemplo, é uma estrutura altamente exigente, que pressupõe elevada capacidade estatal, regulação independente, monitoramento rigoroso e contínuo e "objeto" de troca bem definido. Tem funcionado, até o momento, relativamente bem no setor de energia, exceto no uso da terra, como são os casos da Europa e da Califórnia. Outras iniciativas, como a do mercado chinês, sofrem críticas pela falta de mecanismos de controle e punição. Nos últimos anos, essa ferramenta tem sido adotada por diversos países.

A aplicação da tributação de carbono, por sua vez, tende a ser mais simples em alguns setores. A depender de como isso é empregado, contudo, tende a transferir custos da tributação para o

INICIATIVAS DE PRECIFICAÇÃO DO CARBONO

ESTADO/PAÍS/ BLOCO	INICIATIVAS	Início	Emissões cobertas (Mt CO_2 eq.)
China	China National ETS	2021	3.997
União Europeia	EU ETS	2005	1.726
Japão	Japan Carbon Tax	2012	1.009
Coreia do Sul	Korea ETS	2015	513
África do Sul	South Africa Carbon Tax	2019	512
Alemanha	Germany ETS	2021	399
Califórnia (EUA)	California CaT	2012	353
México	Mexico Pilot ETS	2020	329
Ucrânia	Ukraine Carbon Tax	2011	222
Reuno Unido	GB UK ETS	2021	192
México	Mexico Carbon Tax	2014	188
Canadá	Canada Federal Fuel Charge	2019	180
França	France Carbon Tax	2014	172
China	Guangdong Pilot ETS	2013	163
EUA	RGGI	2009	160

Notas: as estimativas para cobertura das iniciativas de precificação do carbono são baseadas na EDGAR. Os mecanismos variam conforme cobertura e regulação, além da efetividade de sua aplicação. E os mecanismos listados respondem por cerca de 85% das emissões precificadas
Fonte: Carbon Pricing Dashboard/Banco Mundial

consumo, prejudicando a parcela mais pobre da população. Reações políticas, como os "coletes amarelos" na França, exemplificam riscos desse instrumento, especialmente se desacompanhados de mecanismos de redistribuição.

O comando/controle é o instrumento, em princípio, mais básico de governança. Ele independe de mercado organizado, capacidade regulatória estatal ou estrutura de arrecadação. É polícia, porrete e prisão. Por outro lado, o comando/controle é muito melhor em "fechar portas" do que em estimular caminhos para a transição, a exemplo do que ocorre na Amazônia brasileira. Desmatar é proibido; é crime. Mas como criar uma alternativa produtiva verde na região?

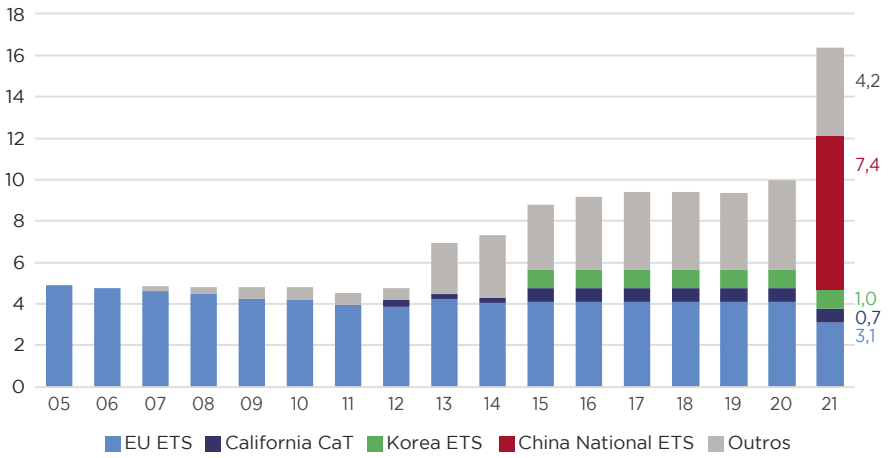
Na prática, os países precisam combinar os instrumentos de forma variada, ou ajustá-los a circunstâncias diversas. O caminho para a transição verde na França não é o mesmo para a China, nem para o Brasil. No País, promover um corte de emissões no Sudeste é diferente de fazer isso no Nordeste ou na Amazônia. Nesta, a substituição de termelétricas em Manaus pede ações distintas de conter o avanço da pecuária na Reserva Chico Mendes ou do garimpo nos rios de Rondônia.

Por isso mesmo, para avançar com a governança do clima, é importante saber reconhecer particularidades e limites de cada uma dessas ferramentas de ação. Políticas de descarbonização, com frequência, carecem de uma compreensão precisa do potencial e dos limites de cada instrumento – ou da combinação deles – em uma localidade e um setor.

O mundo passa, há algumas décadas, por uma transformação do conhecimento da **natureza** que nos permite, hoje, compreender a terra, o seu funcionamento e as suas mudanças, com modelagens e empirias apoiadas em dados e computadores cada vez mais poderosos. Nas mãos das Ciências da Natureza, o desafio do clima foi estampado diante de nós.

Para superar o problema de forma eficaz, precisamos, agora, aprofundar o **conhecimento social** sobre o funcionamento e os limites dos instrumentos de governança existentes. É esse conhecimento – sobre as instituições e seu funcionamento no contexto – que nos ajudará a revelar caminhos mais promissores e efetivos para construir a descarbonização em cada realidade. ■

EVOLUÇÃO DOS MERCADOS REGULADOS DE CARBONO
(% DAS EMISSÕES GLOBAIS)





SHUTTERSTOCK

*Professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EESP) e coordenador do Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da FGV