

# QUAIS SÃO AS INICIATIVAS DO BRASIL PARA A COP 28?

LEONARDO MUNHOZ\*

*Está sendo realizada em Dubai, de 30 de novembro a 12 de dezembro, a COP 28. Ela será o espaço onde devem ser expostas as diversas iniciativas que o Brasil vem desenvolvendo quanto à temática da mudança climática. Contudo, todas as iniciativas precisam superar seus respectivos desafios, tanto regulatórios, como financeiros. Igualmente, é importante que o Governo não se apresse em aprovar normas incompletas ou sem sua devida discussão com os setores envolvidos. A história mostra que as regulações com desenhos regulatórios falhos tornam-se, a longo prazo, fontes de mais problemas, e não de soluções.*

A 28ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COP 28/UNFCCC, nas siglas em inglês) está sendo realizada em Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, entre 30 de novembro e 12 de dezembro. A Conferência tem como agenda discutir e negociar vários pontos importantes de tratados internacionais, em especial o mercado de carbono (artigo 6.4 do Acordo de Paris), o financiamento climático, o reporte e balanço global de implementação.

O Brasil vem desenvolvendo uma série de iniciativas que dizem respeito a esses itens da agenda da UNFCCC e da sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e que poderão ser expostas na COP 28. É importante destacar que a NDC brasileira é basicamente composta de: combate ao desmatamento, uso de biocombustíveis, implementação do Código Florestal (CF) e recuperação de áreas degradadas de florestas e pastagens. Entretanto, todas essas iniciativas deparam-se com algum desafio a ser superado.

## REGULAÇÃO DO MERCADO DE CARBONO

O Congresso Nacional vem debatendo um Projeto de Lei (PL) para criar o mercado de carbono regulado no Brasil.

O texto já aprovado pelos senadores, o PL substitutivo nº 412/22, foi encaminhado para a Câmara dos Deputados e apensado ao PL nº 528/21 da casa. Nesse texto aprovado pelo Senado, se propõe a criação de uma estrutura administrativa para gestão desse mercado. Inicialmente, a responsabilidade será do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), já previsto na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com mandato para estabelecer as diretrizes do sistema brasileiro de comércio de gases do efeito estufa (GEE) e aprovar o Plano Nacional de Alocação (PNA), cuja função será descrita na sequência.

Também haverá um órgão gestor, como instância executora do Comitê, com competência e autoridade para: definir o patamar anual de emissão de GEE; estabelecer os requisitos e os procedimentos de mensuração; emitir os créditos de carbono; receber e avaliar os planos de monitoramento; estabelecer os requisitos e os procedimentos de credenciamento e descredenciamento de metodologias; e, especialmente, elaborar e submeter ao CIM uma proposta de PNA.

Um ponto preocupante é que o texto do PL substituto, em nenhum momento, estabelece a composição do órgão gestor e os critérios que serão adotados

para a criação dos PNAs. Estes irão determinar: o limite máximo de emissões; a quantidade de créditos a serem alocados entre os operadores – participantes do mercado; as formas de alocação; e a gestão e operacionalização dos mecanismos de estabilização de preços dos ativos. Portanto, isso gera uma grande insegurança jurídica, uma vez que os preços e o funcionamento do mercado estarão atrelados a um órgão até o momento desconhecido, cujas decisões são passíveis de subjetividade.

Justamente por essas lacunas no texto e a complexidade atrelada a uma estrutura regulatória do mercado de carbono, é importante que os legisladores se aprofundem no seu desenvolvimento, sem a pressão de definir um texto a tempo de levá-lo para a COP 28. Deve-se lembrar de que isso já foi feito recentemente, com o Decreto Federal nº 11.075/22, em que o governo federal regulamentou brevemente esse mercado e o apresentou na COP 27, no Egito.

Devido à falta de cuidado e à pressa, esse Decreto sofria de problemas estruturais, uma vez que era generalista, terceirizando a responsabilidade de desenhar essa estrutura regulatória para o setor privado com planos setoriais. Assim, o Decreto não estabeleceu uma estrutura administrativa para esse mercado, forma de certificação, metodologias, alocação

de créditos etc. Com isso, em junho deste ano, o Decreto Federal nº 11.075 foi revogado (por meio do Decreto Federal nº 11.550/23).

**Os legisladores precisam aprofundar-se no desenvolvimento do PL de criação do mercado de carbono sem a pressão de que o texto fique pronto a tempo da COP 28.**

### IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

O CF ainda enfrenta atrasos na agenda de validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e implementação dos Programas de Regularização Ambiental

(PRAs). Desde 2016, ambas já foram prorrogadas sete vezes, por meio de três Leis e quatro Medidas Provisórias, tendo seus respectivos prazos alterados de 2016 para 2019, 2020, 2022 e 2023. Hoje, de acordo com a Lei Federal nº 14.595/23, o prazo para inscrição no CAR é 31 de dezembro de 2023 para imóveis com mais de 4 módulos fiscais e 31 de dezembro de 2025 para imóveis de até 4 módulos fiscais.

Já o prazo para adesão ao PRA é de até um ano, contado a partir da validação do CAR por parte da autoridade competente. Esse atraso é negativo, já que o CAR é um instrumento central do CF e, com o seu uso, será possível identificar todos os passivos de Áreas de Preservação

Permanente (APPs) e áreas de Reserva Legal (RL) e, por consequência, iniciar os projetos de reparação florestal do PRA. Ou seja, um instrumento depende do outro, com impactos diretos sobre a agenda de mudanças climáticas do Acordo de Paris.

O CAR necessita estar com as suas informações validadas pelos órgãos ambientais. Entretanto, a validação do CAR continua um grande gargalo, com quase todos os estados do Brasil não atingindo 2%, exceto o Espírito Santo, com 70% de análise concluída. Esse problema é, em grande parte, causado pelo excesso de sobreposição de imóveis rurais e pela falta de regularização fundiária.



Apesar de o CF já ter sido julgado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), alguns dispositivos continuam aguardando decisão judicial, como o critério de compensação de RL, ou seja, se seria por bioma (critério atual) ou identidade ecológica (interpretação conforme dada durante o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) do CF pelo próprio STF – ADIs 4901, 4902 e 4903). Com isso, a agenda de implementação do CF está bem atrasada.

## COMBATE AO DESMATAMENTO

De acordo com novos dados do Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES) e do MapBiomas, houve uma pequena redução do desmate ilegal na Amazônia (queda de 22% em relação a 2022), mas um aumento no Cerrado (aumento de 21% em relação a 2022). Para que o combate ao desmatamento seja mais eficaz, o Brasil precisa investir mais na fiscalização e nos seus efeitos punitivos, já que se trata de um mecanismo de comando e controle, em que se exige o uso do poder de polícia.

Para mitigar os problemas de comando e controle falho (falta de recurso e falta de capacidade punitiva do Estado), o País pode desenvolver mais os seus sistemas de mecanismo de mercado, em que o agente protetor recebe um benefício financeiro pela preservação, ou seja, se incentiva a sua autorregulação, não demandando o poder de polícia do Estado – isso faz com que o Estado gaste os seus recursos escassos de forma mais eficiente. Apesar de o Brasil ter aprovado a sua Lei de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei Federal nº 14.119/21), esta precisa de maior regulamentação via Decretos e/ou outros atos normativos, endereçando maiores detalhes da transação dos ativos ambientais e sua mensuração.

Também, sobre a meta de combate ao desmatamento, o governo federal tem, recentemente, atualizado a NDC,

alterando não somente a base de cálculo das emissões, mas buscando o desmatamento zero, ou seja, zerar tanto o desmatamento ilegal, como o legal. Isso cria uma obrigação além do ordenamento ambiental do País, já que este permite o desmate legal com autorização do órgão ambiental competente para determinadas situações.

**O governo federal tem atualizado a NDC, buscando o desmatamento zero, ou seja, zerar tanto o desmatamento ilegal, como o legal.**

A atualização da NDC nesses moldes está sendo liderada pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), mas, até o momento, sem participação popular e/ou dos setores interessados, sem audiências públicas ou consultas com os legisladores do Congresso Nacional. Ou seja, tem sido um procedimento fechado. Não levar em consideração o princípio constitucional da participação popular e da transparência não é adequado, uma vez que avança contra as obrigações estabelecidas em lei nacional. Devido a essas fragilidades, pode ocorrer a sua futura judicialização, tumultuando ainda mais o cumprimento da NDC brasileira.

**A atualização da NDC sem considerar a participação popular e dos setores interessados não é adequada, pois há risco de ocorrer a sua futura judicialização, tumultuando ainda mais o cumprimento da NDC brasileira.**

## ESTRUTURAS DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

Outro foco da COP 28 serão os mecanismos de financiamento climático. O financiamento para programas de mitigação climática está se tornando cada vez mais importante, devido aos crescentes impactos do aquecimento global. Tanto no Brasil, como no restante do mundo, o desenvolvimento desses mecanismos é um desafio. No

Brasil, o principal instrumento ainda é o Fundo Amazônia, um fundo gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com a finalidade de captar investimentos não reembolsáveis para financiar programas de combate ao desmatamento e de preservação ambiental na Amazônia. Entretanto, o Fundo Amazônia ficou paralisado de 2019 a 2022, devido a problemas judiciais e do governo da época.

Além disso, há o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), que é um instrumento da PNMC e cujo responsável pela gestão também é o BNDES. O foco desse Fundo está na implantação de projetos, na aquisição de máquinas e equipamentos e no desenvolvimento tecnológico para mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Como novidade, o governo federal anunciou o programa de financiamento para recuperação de pastagens degradadas. Este pretende recuperar 40 milhões de hectares num período de dez a quinze anos. Essa iniciativa é promissora, uma vez que contempla não somente mais uma possibilidade de financiamento climático no Brasil, mas também endereça outra meta da sua NDC – a recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas. Agora, cabe que os recursos sejam devidamente disponibilizados para os produtores interessados.

Pode-se observar que o Brasil tem iniciativas a serem apresentadas na COP 28, mas todas precisam superar seus respectivos desafios, tanto regulatórios, como financeiros. Igualmente, é importante que o Governo, por pressão de apresentar algo, não aprove normas incompletas ou sem sua devida discussão com os setores envolvidos. Regulações aprovadas na pressa, com desenhos regulatórios falhos, tornam-se, a longo prazo, fontes de mais problemas, e não de soluções. ■

\*Pesquisador do Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da Fundação Getúlio Vargas (OCBio/FGV)