O QUE ESPERAR DA REGULAÇÃO AMBIENTAL EM 2024?

LEONARDO MUNHOZ*

No Brasil, depois de passar pelo Senado, a regulação do mercado de carbono nacional chegou à Câmara dos Deputados, onde teve o seu texto ajustado em alguns pontos, mas a descrição da estrutura de governança desse mercado continua falha. No plano internacional, com a adoção da Deforestation Regulation pela União Europeia (UE) em 2023, o Brasil precisa adiantar-se e planejar a disponibilização de documentos públicos já existentes para a sua produção agropecuária e preservação ambiental, auxiliando os produtores brasileiros a comprovarem as exigências da regulação europeia.

EM 2024, inúmeros avanços devem ocorrer na agenda de regulação ambiental. No ano passado, iniciaram-se várias iniciativas, tanto nacionais, como internacionais, de criação e implementação de novas regras e procedimentos de preservação ambiental na economia, no comércio exterior e na produção agropecuária.

O MERCADO DE CARBONO NO BRASIL

No escopo do Brasil, o grande destaque deste ano é a criação do mercado de carbono regulado nacional – o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Desde 2023, esse tema vem sendo fortemente debatido e votado no Congresso Nacional. Um texto-base já havia sido aprovado no Senado Federal em 4 de outubro de 2023, por meio do Projeto de Lei (PL) nº 412/22. Nesse texto, entre os vários dispositivos elaborados pela Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado, é importante destacar que os senadores votaram a favor de: (i) isenção para as atividades agropecuárias da obrigatoriedade de participar do mercado de carbono; (ii) determinação de que fontes que emitam acima de 25 mil toneladas por ano devem mitigar suas emissões via mercado; e (iii) estabelecimento de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e áreas de Reserva Legal (RL) como elegíveis para emissão de créditos.

Sobre a isenção do agro do mercado de carbono, os senadores justificaram que, devido à heterogeneidade das cadeias de produção e à complexidade do inventário de emissões, bem como de metodologias, o produtor rural não é obrigado a mitigar as suas emissões via mercado de carbono – isso seria mais adequado com a adoção de boas práticas agrícolas. A título de direito comparado, o European Emissions Trading System (EU ETS), por meio da Diretiva 2003/87, também exclui as atividades agropecuárias, havendo obrigatoriedade somente para as atividades industriais. O produtor rural brasileiro poderá de forma voluntária emitir créditos e ofertá-los para o mercado regulado com APP e RL, algo que se alinha com o Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/12) e a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei Federal nº 14.119/21), os quais permitem o uso dessas áreas para mecanismos de mercado.

Seguindo o trâmite do processo legislativo, o texto foi encaminhado para a Câmara dos Deputados (isto é, a casa revisora), apensado ao PL nº 2.148/15 da casa e aprovado pelo plenário em 27 de dezembro último. Nesse momento, os deputados adicionaram e alteraram o texto vindo do Senado em alguns pontos.

Uso de REDD+

A principal alteração do texto ocorreu com a incorporação de dispositivos sobre o uso de REDD+ (crédito de carbono oriundo de desmatamento evitado na Amazônia). Tal tema estava completamente omitido no texto inicial dos senadores, sendo, inclusive, cobrado por setores da sociedade, como o terceiro setor e o Ministério Público Federal (MPF). Os dispositivos agora adicionados, teoricamente, restringem o uso de REDD+, estabelecendo que este somente pode ser convertido em créditos de carbono do mercado nacional caso a sua adicionalidade e não dupla contagem sejam comprovadas (conforme o art. 42 do PL nº 2.148/15). Deve-se destacar que, hoje, o REDD+ constitui uma grande parte dos créditos de carbono negociados no mercado voluntário no Brasil.

A adicionalidade é uma exigência dentro do contexto do mercado de carbono presente no Protocolo de Kyoto para testar que a redução de emissões de gases do efeitos estufa (GEE) seja adicional à que ocorreria na ausência de uma atividade humana sendo realizada (isto é, seria "extra" na preservação

ambiental causada pela ação humana). Ou seja, para converter um REDD+ já emitido no mercado voluntário em crédito de carbono do mercado nacional (Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões – CRVE), o proponente deverá comprovar tecnicamente a sua eficácia em evitar o desmatamento e promover a mitigação de GEE.

Nesse sentido, deve-se lembrar que, em 2023, houve várias dúvidas sobre os créditos de REDD+, especialmente os emitidos pela certificadora Verra. Em reportagem do The Guardian, com base em estudos realizados pela Universidade de Cambridge, questionou-se sobre os procedimentos da Verra para aprovação de projetos de REDD+, no sentido de que os créditos emitidos não correspondiam ao desmatamento de fato evitado em florestas – não haveria adicionalidade, além de haver uma falta de transparência por parte das empresas proponentes de projetos e da certificadora. Dado esse contexto, o controle restritivo e as exigências relacionadas à comprovação de adicionalidade colocada no texto pelos deputados fazem sentido.

Estrutura de governança

Outro importante ponto de alteração foi a estrutura de governança do futuro mercado de carbono. Os deputados complementaram o texto do Senado, o qual continha a governança completamente omitida, principalmente com ausência de descrição da composição do Órgão Gestor e do Comitê Interministerial do SBCE – havia somente as prerrogativas de cada um deles, mas nada descrevendo a formação, a criação de regulamentos e a forma de operacionalização desses órgãos.

Assim, no texto da Câmara, houve um detalhamento da composição do Conselho Interministerial, agora teoricamente denominado Órgão Superior, listando os diversos Ministérios que farão parte do SBCE, como: a Casa Civil; o do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA); o do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); o da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); o da Agricultura e Pecuária (MAPA); o das Relações Exteriores (MRE); o da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI); e o mais novo deles, o dos Povos Indígenas (MPI). O Órgão Superior poderá criar Câmaras Temáticas e Setoriais para abordar temas específicos e mais técnicos.

Sobre o Órgão Gestor, de extrema importância, uma vez que é o braço executor do SBCE, criando os planos de alocação de créditos e credenciamento de metodologias para projetos, os deputados acrescentaram alguns dispositivos, dado que o texto do Senado era muito falho nesse ponto. Foi, então, previsto que o Órgão Gestor será regido pela Lei de Agências Reguladoras e que as suas decisões deverão seguir diretrizes do Órgão Superior. Mas a sua composição e maiores detalhes do seu funcionamento continuam omitidos.

Direito de propriedade

Por fim, o texto aprovado na Câmara esclarece os direitos de propriedade dos créditos de carbono. Fica definido que a titularidade do crédito é do gerador do projeto (poderá ser averbado na matrícula do imóvel) e que o crédito pode ser objeto de negociação contratual, cessão, financiamentos e certificados recebíveis – como o Certificado de Recebíveis de Créditos Ambientais (CRAM). Também fica definido o direito de propriedade de créditos de carbono gerados pela União, pelos estados e pelos municípios em áreas de Unidades de Conservação (UCs) e terras devolutas.

Em suma, a despeito de os deputados terem adicionado esses pontos e o texto ter ficado mais completo do que o anteriormente apresentado pelo Senado, a descrição da estrutura de governança continua falha – afetando algo essencial para o funcionamento de um mercado sólido, transparente e saudável. Dito isso, haverá a necessidade de regulamentação infralegal posterior, com o desenho de diversas normativas, tanto administrativas, quanto técnicas, especialmente no quesito de metodologias de clima tropical – algo vital para o Brasil.

Apesar dos ajustes feitos no texto que regulamenta o mercado de carbono nacional, a descrição da estrutura de governança segue falha, o que demandará uma regulamentação infralegal posterior.

UE E A DEFORESTATION REGULATION

Em 2023, o Parlamento Europeu adotou uma resolução ambiental de grande impacto para as exportações do Brasil, a Deforestation Regulation – Regulação 2023/1115. Esta é uma regulação que visa proibir a comercialização e a importação de produtos agropecuários derivados da produção de gado, café, óleo de palma, madeira, borracha, soja e cacau em território europeu que sejam oriundos de desmatamento ocorrido depois de 2020, para preservar florestas, biodiversidade e combater as mudanças climáticas. A UE estabeleceu que esses produtos produzidos em áreas de florestas convertidas depois de 31 de dezembro de 2020 serão proibidos de ser comercializados.

Vale relembrar que, em 2022, o Brasil exportou para UE o equivalente a cerca de US$ 50 bilhões. Destes, US$ 25 bilhões correspondem a produtos do agronegócio. Ao considerarmos apenas os produtos listados na Deforestation Regulation (gado, soja, café, madeira, óleo de palma e cacau), o montante exportado para a UE equivale a mais de US$ 15 bilhões, ou seja, isso significa que a norma europeia tem o potencial de impactar quase 62% das exportações do agronegócio do Brasil para o bloco econômico europeu.

Para aferir essa exigência, a norma exige que comerciantes e importadores

submetam à autoridade pública competente: (i) uma análise de risco; e (ii) informações do produto, como riscos do país de origem, áreas de florestas, presença de comunidades indígenas, degradação florestal, histórico de crimes ambientais e não conformidade com critérios socioambientais etc.

"Ao considerarmos apenas os produtos listados na Deforestation Regulation (...), o montante exportado para a UE equivale a mais de US$ 15 bilhões (...), isso significa que a norma europeia tem o potencial de impactar quase 62% das exportações do agronegócio do Brasil para o bloco econômico europeu."

Nesse ponto, o Brasil conta com o Cadastro Ambiental Rural (CAR), em que o produtor já informa ao órgão competente o *status* ambiental da sua propriedade, identificando possíveis déficits de APP e/ou de RL, bem como áreas de uso consolidadas, com a respectiva geolocalização – alguns pontos exigidos pela UE. Ou seja, o CAR tem o potencial de ser um instrumento útil, porém necessita estar com as suas informações validadas pelos órgãos ambientais. Nesse sentido, 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.

Além disso, com base nos dados do relatório de 2022 do Projeto de Mapeamento Anual do Uso e Cobertura da Terra no Brasil (MapBiomas), 95% da área desmatada no Brasil apresenta indícios de irregularidade, que são caracterizados pela ausência de autorização da supressão de vegetação. Desta forma, na prática, pode-se dizer que quase a totalidade do desmatamento no Brasil é ilegal. Portanto, a maioria dos produtores em conformidade com o Código Florestal não deve temer barreiras da norma europeia, tendo a oportunidade de demonstrar a sua contribuição para a preservação e a recuperação das florestas (com os Programas de Regularização Ambiental – PRAs). Igualmente, o combate ao desmatamento ilegal se torna crucial nesse contexto, devendo haver uma forte ação por parte do Estado.

Da parte europeia, cabe aguardar o detalhamento e a operacionalização de como as autoridades competentes de cada país-membro vão realizar essa análise de risco e mobilizar os documentos e os procedimentos necessários, algo ainda incerto. Tendo em vista que a Deforestation Regulation se inicia em 30 de dezembro próximo, os operadores europeus correm contra o relógio. Isso dito, é importante que o Brasil se adiante e comece a planejar a disponibilização e o uso de documentos públicos já existentes para a produção agropecuária e a preservação ambiental no País, especialmente o CAR, auxiliando os produtores brasileiros a comprovarem essas exigências. Também, caso necessário, o País deve estar pronto para questionar o que for preciso sobre arbitrariedade e protecionismo, por parte da UE, na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Como observado, apesar dos grandes desafios a serem enfrentados neste ano, fica evidente que o alinhamento de preservação ambiental e economia ganha, agora, aspectos práticos do dia a dia, e não mais meramente conceituais e hipotéticos. O Brasil pode usufruir de grandes oportunidades caso consiga implementar de fato o seu ordenamento regulatório ambiental. Neste ano, a implantação do Código Florestal (em especial a validação do CAR) e a regulamentação do mercado de carbono serão pontos-chave. ■



SHUTTERSTOCK

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