REDD+ NO FUTURO MERCADO DE CARBONO BRASILEIRO

LEONARDO MUNHOZ[1], MARINA MONNÉ DE OLIVEIRA[2], YURI RUGAI MARINHO[3]

Atualmente em trâmite no Senado Federal, o PL nº 182/24, que versa sobre a regulação do mercado de carbono nacional, voltou da Câmara dos Deputados com o acréscimo de definições, regras e especificidades relacionadas a projetos de REDD+. Tais ajustes precisam de uma maior discussão, pois podem conflitar com a Constituição e trazer dificuldades operacionais relevantes para esse modelo de projeto de carbono. Dada a necessidade urgente de uma lei que regule o SBCE, não é o momento adequado para detalhar projetos de REDD+. A regulamentação destes pode ser tratada de forma separada no futuro, com a viabilização de um fórum que amadureça o debate e possibilite acomodar as demandas do público e do privado sobre o tema.

O PROJETO de Lei (PL) nº 182/24, sobre a regulação do mercado de carbono nacional, tramita, atualmente, no Senado Federal. Esse PL propõe a criação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Se o Senado o aprovar, vai para sanção do presidente; se propuser alterações dentro do mesmo PL, ele volta para a palavra final da Câmara dos Deputados; e, se criar outro PL, reinicia o processo legislativo de discussão do texto.

O primeiro texto do SBCE teve origem no Senado Federal, com o PL nº 412/22, tendo aprovação inicial na Comissão de Meio Ambiente (CMA) da casa, em caráter conclusivo. Com isso, o texto seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foi apensado ao PL nº 2.148/15 da casa e aprovado em plenário em 21 de dezembro de 2023. Os deputados mantiveram uma grande parte do texto do Senado, especialmente a sua estrutura de governança e os tetos de emissão de gases do efeito estufa (GEE), de 10 mil e 25 mil toneladas de CO_2 por ano para as obrigações de, respectivamente, inventário e conciliação de emissões com volume de permissões (na forma de cotas de emissões, créditos de carbono e certificados de redução verificada de emissões).

Os deputados adotaram uma postura detalhista para o tema dos projetos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+, na sigla em inglês), algo que poderia ser trabalhado em regulamentação futura, após aprovação da lei. Podem ter criado, também, situações que conflitariam em alguns pontos com a Constituição e inviabilizariam aspectos operacionais dos projetos, podendo prejudicar uma das principais oportunidades do segmento.

É importante lembrar que REDD+ é apenas uma das modalidades existentes de projetos aptos a gerarem créditos de carbono. Além dessa, podemos citar outras modalidades que já contam com metodologias e certificadoras, com projetos em desenvolvimento ao redor do mundo, a exemplo da restauração

PROJETOS DE REDD+ NO ESCOPO DO PL Nº 182/24

Possivelmente com a intenção de fortalecer os projetos de REDD+ no PL que versa sobre a regulação do mercado de carbono nacional, os deputados incluíram definições, regras e particularidades para esse modelo de projeto no texto legislativo.

Projetos estatais de crédito de carbono "REDD+ abordagem de mercado"	Projetos a serem desenvolvidos por um ente público, isoladamente ou em convênio com outros, realizados nas áreas que determinado ente público tenha selecionado. Previstos no artigo 2º, inciso XXVIII.
Programas estatais "REDD+ abordagem de não mercado"	Programas de REDD+ a serem desenvolvidos por entes públicos. Previstos no artigo 2º, inciso XXVI.
Programas jurisdicionais de crédito de carbono "REDD+ abordagem de mercado"	Programas jurisdicionais a serem realizados por entes públicos em escala nacional ou estadual. Previstos no artigo 2º, inciso XXVII.
Projetos privados de crédito de carbono "REDD+ abordagem de mercado"	Projetos privados realizados nas áreas de propriedade privada ou usufruto. Previstos no artigo 2º, inciso XXIX.

Fonte: elaboração pelo autor


SHUTTERSTOCK

(florestamento, reflorestamento e revegetação) e da agricultura regenerativa, além de projetos de captura e armazenamento de carbono e de transição energética.

A tentativa de regulamentar os projetos de REDD+ dentro do contexto de um PL muito mais amplo, que estabelece o SBCE, não nos parece a melhor técnica, pois, além sobrecarregar o texto e dificultar a tramitação do processo legislativo, pode gerar – e já vem gerando – questões e dúvidas sobre a futura aplicação desses dispositivos.

Além de sobrecarregar o texto do PL nº 182/24, a tentativa de regulamentar os projetos de REDD+ dentro dele não parece ser a melhor opção, pois pode gerar questões e dúvidas sobre como serão aplicados esses dispositivos no futuro.

INCERTEZAS DOS PROJETOS DE REDD+ JURISDICIONAL

Conforme apontado no quadro, o PL cria diferenças e regras entre projetos de REDD+, projetos de REDD+ Jurisdicional, projetos públicos e privados, com ou sem "abordagem de mercado". Embora o mercado internacional já tenha cerca de dez anos de experiência em projetos de REDD+, tais conceitos nunca foram trazidos por qualquer instituição nacional ou estrangeira para o Brasil, o que gera dúvidas quanto a sua efetividade e necessidade.

Além da dificuldade de compreensão de tais conceitos, preocupa a definição de projetos de REDD+ Jurisdicional (artigo 2º, inciso XXVII), os quais, de acordo com o texto, se sobrepõem a qualquer outro projeto de carbono. Nessa redação, se um REDD+ Jurisdicional for implantado, todos os proprietários de terras que estiverem dentro do polígono do projeto (que tenham ou não tenham intenção de participar de um projeto de carbono) estarão sujeitos às suas regras, independentemente de sua vontade. Para sair do projeto, o proprietário deve comunicar por meio de documento escrito, protocolado perante a Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+), com reconhecimento de firma em tabelionato de notas, manifestando a sua vontade de retirar o seu imóvel do programa jurisdicional. Haverá, portanto, burocracia para manifestar sua intenção em não participar.

Esse dispositivo do PL, sobrepondo o projeto de REDD+ Jurisdicional à vontade de um REDD+ particular por parte de proprietários, poderia representar um conflito com o direito de propriedade – o qual é uma cláusula pétrea da Constituição, nunca podendo ser alterada.

Além disso, essa sobreposição pode sobrecarregar os entes públicos: imagine centenas ou milhares de proprietários requerendo, ao mesmo tempo, sua exclusão de projetos de REDD+ Jurisdicionais em diferentes estados do País. Imagine, também, a dificuldade de um proprietário tendo de entender os limites geográficos dos projetos jurisdicionais do País e apresentar pedidos de exclusão do seu imóvel, procurar a CONAREDD+, reconhecer a sua firma em um tabelionato, justificar o seu pedido etc. Na prática, o procedimento a ser adotado pode gerar entraves.

Assim, o PL prevê a possibilidade de o proprietário não participar de um projeto de REDD+ Jurisdicional, mas não foi definido, por exemplo, como ficará a contabilidade dos créditos gerados na área privada em face dos créditos gerados na jurisdição (nacional ou estadual). Parece uma regulamentação "pela metade" que, justamente por ser parcial, causa insegurança jurídica e questionamentos.

PRIORIDADE AO MERCADO DE CARBONO REGULADO

O escopo do PL em questão é a criação do tão esperado mercado regulado de carbono no Brasil. Entretanto, a criação de um mecanismo de *cap and trade* – em que setores selecionados devem cumprir metas estabelecidas e, se as ultrapassarem, devem compensar comprando créditos de carbono –, como é o modelo previsto, já não é simples. É preciso definir como o sistema funcionará (tetos, permissões, distribuição e possibilidade de comercialização de permissões etc.), estabelecer um robusto sistema de governança e integrar esse mercado regulado com o já existente e promissor mercado voluntário de créditos de carbono.

Essas questões, por si só, já tornam o PL complexo. Além disso, este também aborda a regulamentação detalhada da modalidade REDD+ de projetos de carbono, o que desloca o foco e as discussões para esse ponto específico. Isso acaba prejudicando a construção do tão urgente mercado de carbono regulado. Além disso, parece que se desconsidera a potencialidade do Brasil para inúmeros outros modelos de projeto, como aqueles voltados à agricultura – tão necessitados.

Desta forma, não seria apropriado, no momento, o detalhamento de projetos de REDD+ no texto do PL. Sua regulamentação deveria ser feita em separado posteriormente, viabilizando um fórum de debate para amadurecimento da temática (que é complexa, sob os pontos de vista técnico e legal) e acomodação das necessidades do público e do privado.

O PL deve focar em diretrizes gerais que garantam a confiabilidade da geração de créditos de carbono (independentemente da modalidade de projeto), o que envolve a comprovação da elegibilidade e da adicionalidade, o uso de metodologias sérias e completas e a concessão de incentivos financeiros.

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês) já alertou: não temos mais tempo. A urgência por uma lei para o mercado de carbono não pode ser comprometida pela tentativa de incluir uma regulamentação específica no mesmo texto. Sejamos sensíveis à urgência e confiantes de que o momento para o adequado tratamento dos projetos de REDD+ chegará. ■

"A urgência por uma lei para o mercado de carbono não pode ser comprometida pela tentativa de incluir uma regulamentação específica no mesmo texto. Sejamos sensíveis à urgência e confiantes de que o momento para o adequado tratamento dos projetos de REDD+ chegará."

O QUE SÃO PROJETOS DE REDD+

De forma breve, REDD+ é uma modalidade de projeto de carbono que se baseia na redução de emissões de GEE por desmatamento e degradação florestal evitados. Ou seja, ao se evitar o desmatamento ou a degradação de uma floresta, estamos reduzindo emissões de GEE no Planeta.

Os projetos de REDD+ tiveram origem no escopo das negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC, na sigla em inglês). Inicialmente, na 9ª Conferência das Partes (COP 9, também em inglês), realizada em Milão, em 2003, acordou-se que os países em desenvolvimento detentores de florestas tropicais que reduzissem suas emissões nacionais oriundas de desmatamento receberiam uma compensação financeira internacional correspondente às emissões evitadas.

Posteriormente, na COP 13, realizada em Bali, em 2007, foi adotada a Decisão 1/CP.13, chamada de "Bali Action Plan". Esta acabou ampliando o escopo de REDD da COP anterior, para que os projetos de REDD não só contemplassem desmatamento evitado e recuperação de florestas, mas também conservação, manejo sustentável e aumento de estoques de carbono nas florestas. Com isso, os projetos de REDD foram renomeados para REDD+. A consolidação dessa modalidade de projetos deu-se na COP 15, em 2009, com o Acordo de Copenhague.

Como o Brasil é o país com o maior volume de biomassa florestal do mundo, é o país com o maior potencial para desenvolver projetos de REDD+. É preciso levar o tema a sério.

Nesse sentido, talvez com a intenção de fortalecer esse modelo de projeto de carbono no PL, os deputados adicionaram uma série de definições, regras e particularidades para REDD+ ao texto legislativo do SBCE.

1 Pesquisador do Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da Fundação Getulio Vargas (OCBio/FGV)
2 Coordenadora de Regulação da ECCON Soluções Ambientais
3 Sócio-diretor da ECCON Soluções Ambientais