



RELATÓRIO TÉCNICO



Sistema brasileiro de comércio de emissões sob a perspectiva dos direitos socioterritoriais



EQUIPE DO INESC

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Júlia Alves Marinho Rodrigues
Márcia Anita Sprandel
Pedro de Carvalho Pontual
Roseli Faria

Conselho Fiscal

Augustino Veit (*suplente*)
Enid Rocha
Mario Lisbôa Theodoro
Ribamar Araújo

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Equipe de Comunicação

Gabriela Alves
Mara Karina Sousa-Silva
Sílvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cássio Cardoso Carvalho

Cleo Manhas
Gabriela Nepomuceno
Leila Saraiva
Tatiana Oliveira
Thallita de Oliveira

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Educador Social

Markão Aborigine
Sofia Ashley

PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

Eduarda R. Aguiar Figueiredo

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott
Foundation

CLUA – Climate and Land Use
Alliance

ETF – Energy Transition Fund

Fastenaktion

Fundação Ford

Fundação Heinrich Böll

Fundar

ICS – Instituto Clima e
Sociedade

KNH – Kindernothilfe

Malala Fund

Misereor

OSF – Open Society
Foundations

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghini
Colegiado de Gestão do Inesc

Coordenação técnica

Tatiana Oliveira

Redação

Tatiana Oliveira
Juliana Miranda (*consultora*)

Revisão ortográfica

Paulo Henrique de Castro

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura –
Edifício Márcia. CEP: 70. 307-900 - Brasília/DF
Telefone: + 55 61 3212-0200
E-mail: inesc@inesc.org.br
Página Eletrônica: www.inesc.org.br

*É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita,
desde que seja citada a fonte e inclua a referência ao texto original.*

* Texto recebido em setembro de 2023 e aceito para publicação em dezembro de 2023.
Como citar esse texto: OLIVEIRA, Tatiana; MIRANDA, Juliana. "Sistema Brasileiro de Comércio de
Emissões sob a Perspectiva dos Direitos Socioterritoriais. *Instituto de Estudos Socioeconômicos*,
Brasília-DF, dezembro 2023.

Sumário

Resumo executivo	4
Introdução	5
O mercado regulado de carbono no Brasil	10
O Projeto de Lei nº 412/2022.....	13
O texto substitutivo	16
Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE)	18
Governança	22
Territórios	23
Legislação correlata ao SBCE	27
Considerações finais	31
Referências	33
Fontes	34

Resumo executivo

- O objetivo deste relatório é analisar a proposta de criação de um mercado regulado de emissões ou um sistema de comércio de emissões brasileiro, trazendo evidências sobre o seu impacto socioterritorial e para a política climática nacional, a partir de marcadores socioambientais e fundiários.
- É preciso colocar a criação de mercados de carbono no contexto de uma transformação econômica e política global. Esse tipo de mercado constitui um instrumento financeiro voltado para a gestão da política climática, o que reforça a tendência para a adoção de sistemas de governança flexíveis, privados e baseados no mercado. Portanto, a dimensão democrática e participativa desta iniciativa, além dos seus impactos distributivos, também deve ser levada em consideração.
- É preciso sublinhar que os mercados de carbono não podem ser confundidos com o financiamento climático. A dívida climática dos países de renda alta deve ser quitada, prioritariamente, por meio do fornecimento de recursos financeiros públicos aos países de menor renda. Também é importante atentar para que o financiamento climático não substitua o financiamento ao desenvolvimento de maneira ampla. A justiça climática e o combate ao racismo ambiental não são possíveis sem endereçar questões urgentes, tais como a fome, a pobreza e as desigualdades.
- O caminho alternativo ao paradigma da financeirização da natureza envolve um esforço de coordenação fiscal e monetária para alcançar um conjunto de objetivos estratégicos comuns (tais como a descarbonização ou a retomada da industrialização em bases sustentáveis) por meio do investimento público. Nesse sentido, a experiência do BNDES, por exemplo por meio do Fundo Amazônia, financiando atividades que protegem a natureza e beneficiam as comunidades locais é fundamental.
- Em relação à proposta para a criação de um Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões, identificamos vários conteúdos que merecerão um olhar mais técnico na regulamentação, a citar algumas: os períodos de compromissos; as operações sobre ativos; a atribuição de titularidade; a transferência e o cancelamento de créditos; a escrituração de ativos e créditos; a interoperabilidade dos registros do escriturador e o registro central; o plano nacional de alocação; a conciliação periódica; e toda a discussão sobre a comercialização de créditos voluntários sobre áreas de domínio e interesse público.

Introdução

No Brasil e no mundo, os debates sobre os mercados de carbono avançam em variadas arenas e em velocidade acentuada. Dos territórios aos espaços institucionais, nacionais e internacionais, os mercados de carbono (assim como outros instrumentos econômicos e financeiros) têm se consolidado como uma solução aos efeitos do aquecimento global e ao financiamento climático em um contexto de emergência.¹

Discussões mais ou menos recentes sobre o assunto divisam sobre a eficácia ou a ineficácia da sua contribuição ao clima, o que deveria ocorrer por meio da efetiva redução ou remoção de gases de efeito estufa (GEE) da atmosfera. Questões relativas às formas de governança da política climática também vêm ganhando espaço nas discussões. A constatação de uma crescente fragilização dos regimes regulatórios compulsórios torna-se dia a dia incontestável. E, em seu lugar, sistemas de governança flexíveis, privados e baseados no mercado têm sido introduzidos.²

Já na esfera econômica, as transformações ocorridas nos últimos 20 anos sustentam a passagem de um sistema baseado na produção e no comércio para o domínio financeiro. Nesse sistema, o rentismo e a dívida têm um lugar central para a dinamização das economias em crise.³

No caso dos créditos de carbono, cotas ou certificados de redução ou remoção de emissões, a unidade de mitigação trocada não deve ser interpretada como simples mercadoria, nem como uma *commodity* (bens imobiliários transacionáveis), e sim como um ativo financeiro (bens mobiliários transacionáveis).

Isso significa que, na qualidade de ativo financeiro, o carbono está subordinado às metodologias de gestão especulativa do valor, também ancoradas na socialização dos riscos e na concentração dos lucros. Em outras palavras, os efeitos distributivos deste mercado

1 Em contribuição ao órgão de supervisão do mecanismo do artigo 6.4 sobre as atividades de remoção no âmbito do mecanismo do artigo 6.4, representações de organizações da sociedade civil (ENGO, na sigla em inglês para Environmental Non Government Organizations reconhecidas pela UNFCCC) afirmam que os mercados de carbono não constituem financiamento climático. A dívida climática dos países desenvolvidos para com os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos deve ser quitada por meio do fornecimento de recursos financeiros públicos, como parte da obrigação dos países desenvolvidos no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas e do Acordo de Paris, de acordo com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (CBDR), e não por meio de mercados de carbono e compensações. Para ter contato com o painel de submissões, acesse: <<https://shorturl.at/egnFG>>.

2 KAPLAN, Rami (2023). “Rather than follow change, business must lead this transformation”: Global business’s institutional project to privatize global environmental governance, 1990-2010. *Organization Studies*, 1-28 pp.

3 ADKINS, Lisa; COOPER, Melinda; MARTIJN, Konings (2020). *The Asset Economy: Property ownership and the new logic of inequality*. UK, Cambridge: Polity Press. GABOR, Daniela. *The Wall Street Consensus* (2021). *Development and Change*, International Institute of Social Studies, vol. 52, n. 3, p. 429-459. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/dech.12645>>. ———. 2023. *The (European) derisking state*. SocArXiv. May 17.

devem ser levados em consideração, assim como o seu papel na reestruturação da arquitetura financeira internacional em tempos de descarbonização⁴.

Do ponto de vista da economia ecológica, a relação entre o desenvolvimento econômico e as suas externalidades negativas – por exemplo, quando associadas à poluição resultante da produção industrial – passa a dar lugar a abordagens segundo as quais a natureza, na sua diversidade e complexidade, pode ser referida como um ativo financeiro de valor intrínseco.⁵

O valor da natureza torna-se irredutível à sua característica de meio de produção e já não designa, de modo restrito, a qualidade de matéria-prima. A natureza torna-se um ativo financeiro de valor intrínseco.

O que muda é a capacidade atual do sistema econômico para atribuir significado e, portanto, valor para a natureza em si mesma.⁶ Na economia do conhecimento, que serve como pano de fundo para uma nova economia da natureza⁷, significado e valor andam de mãos dadas. Daí que os mercados capitalistas, por meio de distintas formas de valorização e capitalização⁸, avancem sobre processos inerentes à reprodução da sociobiodiversidade, atingindo até mesmo as funções biofísicas e químicas da natureza. Esse é o caso da fotossíntese, que foi precificada pelos mercados de carbono.

Nesse sentido, o problema da poluição foi redefinido pelo rentismo como estratégia para a reprodução do lucro, sob o argumento de que, na qualidade de um mecanismo mais flexível do que o direito impositivo, ajuda a diluir os custos e a amenizar os riscos da transição ecológica tanto para empreendimentos, mais diretamente, quanto para investidores, de uma maneira geral.

Com vistas a tornar esse mercado viável, as propostas de descarbonização das economias precisaram criar um equivalente geral, por meio do qual mensurar (quantificar) e

4 BRINGEL, Breno; SVAMPA, Maristela (2023). Del “consenso de los commodities” al “consenso de la descarbonización”. *Nueva Sociedad*, n. 306. Disponível em: <www.nuso.org>. MORENO, Camila; FUHR, Lili; CHASSÉ, Daniel (2016). *A Métrica do Carbono: abstrações globais e epistemicídio ecológico*. Fundação Heinrich Böll, Brasil.

5 OLIVEIRA, Tatiana (2022). *Assetização da natureza como razão da ex-apropriação neoliberal*. In: MIOLA, Iagê Z.; JUNQUEIRA, Gabriela de Oliveira; FERRANO, Tomaso; COUTINHO, Diogo R.; PROL, Flavio M.; VECCHIONE-GONÇALVES, Marcela. *Finanças Verdes no Brasil: perspectivas multidisciplinares sobre o financiamento da transição verde*. Série: Direito, Economia e Sociedade. Ed. Bluncher Open Access.

6 BIRCH, Kean; MUNIESA, Fabian (eds.) (2020). *Assetization: Turning things into assets in technoscientific capitalism*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

7 FATHEUER, Thomas; FUHR, Lili; UNMÜBIG, Barbara (2016). *Crítica à Economia Verde*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

8 Aqui, valorização e capitalização designam, respectivamente, o ato de atribuir valor por meio da significação de uma propriedade, processo ou função. A menção a esses conceitos responde à necessidade, conforme sugere Adkins et. al (2020) de trazer a dimensão do tempo para a discussão do valor, uma inovação que marca uma diferença importante no que tange a abordagens pautadas pela centralidade da “commodity” no capitalismo neoliberal. Ao contrário de um regime da mercadoria, um regime organizado ao redor do ativo financeiro opera uma plasticidade temporal que o permite estabelecer no presente reivindicações sobre a expectativa de lucro no futuro. Para isso, não só o direito, mas também as instituições devem ser adaptadas para sustentar esse tipo de especulação financeira.

parametrizar (padronizar) o entendimento sobre as trocas do carbono como um ativo financeiro. Para isso, foi criada uma medida: 1 tCO_{2eq} (uma tonelada de dióxido de carbono equivalente), que, por sua vez, corresponde a uma unidade de mitigação. Esta “unidade” de valor, negociada em fóruns de debate intergovernamentais e bolsas de valores, tornou-se reconhecida e aceita em todo o planeta.

1 tCO_{2eq} é a medida que facilita a comercialização do dióxido de carbono na qualidade de ativo financeiro.

A noção de “equivalência” suposta na descrição da unidade de mitigação é, ainda, fundamental. Quando se menciona 1 tCO_{2eq}, o “equivalente” remete a um trabalho de parametrização anterior à definição da unidade-base de mitigação trocada no mercado. O termo sintetiza a coexistência de diferentes gases poluentes na atmosfera, tornando o dióxido de carbono o seu denominador comum. Esse é o fundamento das transações financeiras que operacionalizam estoques de poluição.

Hoje, essa unidade de medida, a unidade de mitigação, integra o léxico dos planos de desenvolvimento das maiores economias do mundo e já se espalha para os países de renda média e baixa. A expectativa levantada por esse mercado se relaciona à afluência de vultosos recursos para os que nele se engajarem. Os mercados de carbono são frequentemente retratados como um mercado de bilhões.

Essa promessa tem chamado a atenção de agentes econômicos e governamentais. Se, por um lado, a agenda ESG⁹ tem servido para direcionar os fluxos de investimento, por outro lado, demandas democráticas por maior atenção às mudanças climáticas têm cobrado a destinação de mais recursos para políticas socioambientais. Do ponto de vista dos governos, resta o desafio de financiamento dessas políticas em um contexto no qual as finanças públicas foram debilitadas por décadas de políticas econômicas neoliberais.

Este é o caso brasileiro: passados quatro anos de um governo que negou a ciência, negou as mudanças climáticas e rifou o meio ambiente a atividades econômicas altamente degradantes – incluindo as ilegais –, veio o contraponto de um grupo político que prometeu tornar o Brasil a maior potência verde do planeta.

Contudo, a baixa arrecadação em uma economia em reconstrução e as restrições fiscais, que permanecem insolúveis, condicionam o investimento público a níveis muito baixos, dificultando, dessa maneira, o enfrentamento do problema ambiental e climático pela clássica via das finanças públicas.

⁹ A agenda ESG ou ASG se refere ao tripé da gestão corporativa contemporânea que se alinha a preocupações relacionadas ao meio ambiente e ao social.

Nesse contexto, provido, principalmente, de um repertório da economia verde, o novo governo do Partido dos Trabalhadores (PT) tem sinalizado a busca por soluções para a crise climática, global e local, a partir do investimento em práticas de financeirização tanto da natureza quanto das políticas públicas ambientais.

Será, pois, necessário prestar atenção ao efeito distributivo gerado pela introdução de instrumentos econômicos/financeiros – tais como o mercado regulado de carbono, os títulos soberanos sustentáveis e as finanças mistas (*blended finance*) – em face da recondução da economia brasileira a patamares mais ecológicos e tecnológicos.

Conforme sugere Gabor (2023), o caminho alternativo a esse paradigma deve conter um decidido esforço de coordenação fiscal e monetária para alcançar um conjunto de objetivos estratégicos comuns (tais como a descarbonização ou a retomada da industrialização em bases sustentáveis) por meio do investimento público.

Além disso, reformas estruturantes voltadas ao controle do poder das finanças e à retração do imperativo de “investibilidade” são desafios importantes de ser enfrentados. Em todo o mundo, os critérios para a atração de investidores vêm sendo vinculados à adoção de um conjunto de políticas voltadas à redução dos riscos (*derisking*)¹⁰ para o capital privado. Com efeito, os estados e, portanto, as sociedades têm absorvido os riscos de demandas e os riscos políticos associados ao investimento em projetos variados.

A literatura tem registrado os seguintes efeitos como consequências da decisão pela financeirização: enfraquecimento do Estado, proliferação de regimes privados de governança sobre bens comuns da natureza, restrição significativa da participação e controle social sobre as políticas públicas, ataque à autonomia da gestão territorial por povos e comunidades tradicionais e, até mesmo, maior degradação ambiental, já que muitos dos instrumentos privados de conservação discutidos atualmente não conseguem comprovar a sua eficácia.¹¹

Este relatório é fruto de uma parceria entre o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o escritório de advocacia Hernandez Lerner & Miranda. Considerando o aquecimento do debate público nacional sobre os mercados de carbono, o nosso objetivo foi analisar de que maneira esse quadro de transformações encontra-se refletido na proposta para a criação de um mercado regulado de carbono no Brasil, bem como quais são os impactos socioterritoriais mais importantes da adesão a esse instrumento.

10 Segundo Gabor (2023), o “*derisking*” pode ser conceitualizado como intervenções do Estado para direcionar os sinais de preço sem intervir diretamente nele, corrigindo falhas de mercado que geram riscos/retornos considerados “não investíveis” pelos agentes privados. Para isso, lança-se mão de alterações regulatórias, de transações com títulos soberanos, do rígido controle sobre a moeda e da promoção de infraestrutura social e indústrias verdes, por meio de concessões e parcerias público-privadas (PPP).

11 SOURCE MATERIAL, DIE ZEITUNG e THE GUARDIAN. *The Carbon Con*. Publicado em 18 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://shorturl.at/mBCJN>>. Acesso: 21/01/2023. KILL, Jutta (2014). *REDD in Brazil: two case studies on early forest carbon offset projects*. Heinrich Böll Stiftung, Brasil; e FAUSTINO, Cristiane; FURTADO, Fabrina (2015). *Economia Verde, Povos das Florestas e Territórios: violações de direitos no estado do Acre*. Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente da Plataforma DHESCA, Rio Branco.

Em particular, enfocamos a proposta para a criação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), que substituiu outros anteprojetos de lei e foi relatado pela senadora Leila Barros (PDT/DF): o PL nº 412/2022. O Executivo contribuiu para o desenho final dessa proposição, ao negociar a inclusão, no relatório final apresentado ao Congresso Nacional, das conclusões alcançadas por um grupo interministerial que debateu a matéria.

A seguir, reconstituímos as etapas mais recentes da negociação do texto, que – em 4 de outubro de 2023 – foi aprovado pelo Senado Federal. Descrevemos as principais características da versão do PL nº 412/2022, tal qual encaminhada para debate na Câmara dos Deputados. Por fim, trazemos evidências sobre o impacto socioterritorial e para a política climática nacional, a partir de marcadores socioambientais e fundiários.

Atualmente, o Brasil não dispõe de um mercado regulado de carbono. No País, estão em operação somente os mercados que denominamos “voluntários”. No entanto, ambos estão proximamente relacionados. Falar de um sem mencionar o outro não é algo fácil. Por isso, embora os mercados voluntários não sejam o enfoque deste material, ocorrerão citações ao longo do texto, que, esperamos, não devem prejudicar a compreensão do exposto nem distrair o nosso foco.

O mercado regulado de carbono no Brasil

De todas as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, a proposta que alcançou maior avanço é o PL nº 412/2022, de autoria do senador Chiquinho Feitosa (DEM/CE). O projeto regulamenta o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), cuja criação remonta à Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (Lei nº 12.187/2009).

Um dos objetivos da PNMC (previsto no art. 4º, inciso VIII) é o estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões. O mesmo texto legal se refere à operacionalização do MBRE (art. 9º) em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

A **Comissão de Valores Mobiliários** é uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda do Brasil. Foi instituída pela Lei nº 6.385/1976, com o objetivo de disciplinar, normatizar e fiscalizar o funcionamento do mercado de valores mobiliários e a atuação dos diversos agentes nesse mercado.

Valores mobiliários são títulos financeiros de propriedade (ações) ou de crédito (obrigações). Eles podem ser emitidos por entidades públicas (como o próprio governo) ou privadas (como empresas e instituições financeiras). Os créditos de carbono funcionam como obrigações de pagamentos que premiam a poluição evitada, possibilitando o comércio dos saldos de poluição que não foram lançados à atmosfera com outras empresas que extrapolaram as metas autoimpostas ou estabelecidas por lei.

É com base nas regras da CVM que deve ocorrer a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas e que passaram por um processo prévio de certificação.

Contudo, apesar da menção expressa ao mercado brasileiro de emissões pelo PL nº 412/2022, até o momento não existe a efetivação do que chamamos de mercado regulado no País.

As iniciativas atualmente existentes estão circunscritas a projetos de comercialização de créditos de carbono no mercado voluntário. Mesmo nesse caso, tampouco há normatização para delimitar regras e mecanismos relativos à transação desses ativos financeiros.

Qual é a diferença entre o mercado regulado e o voluntário de carbono?

O mercado regulado e o mercado voluntário de carbono são formas geradas pela atividade econômica de precificar o carbono ou as emissões de gases de efeito estufa lançadas à atmosfera.

Dizemos que o mercado é regulado quando o governo estabelece quais setores e empresas serão objeto da regulação, além de definir quais níveis de poluição são toleráveis a um país. Ao contrário, no mercado voluntário de carbono, não incide regulação. As empresas que aderem a ele e o volume de poluição compensada respondem exclusivamente a uma estratégia corporativa.

O mercado de carbono não se confunde com o princípio do “poluidor pagador”, que estabelece as responsabilidades dos poluidores em relação às emissões de gases de efeito estufa lançadas à atmosfera. Tal princípio não tem efetividade no mercado de carbono, porque, na hipótese da compensação (*offset*), o que se observa é a desresponsabilização do poluidor, por meio do relaxamento ou da flexibilização da lei ambiental.

Ativo financeiro é tudo o que tem valor e pode ser negociado no mercado financeiro. Trata-se de um valor que deriva de uma reivindicação contratual. Geralmente, tais valores são classificados em tangíveis e intangíveis. Como o próprio nome indica, ativos tangíveis podem ser trocados, comprados e vendidos, com a transferência integral da posse de um bem de uma pessoa ou empresa para outra. Por outro lado, os ativos intangíveis geralmente abarcam formas de propriedade diversas. A característica imaterial da unidade de mitigação climática impõe estratégias de gestão, propriedade e valorização distintas das que são aplicadas às mercadorias.

As iniciativas legislativas que visam à criação de um mercado regulado no Brasil buscam implementar um mecanismo financeiro que seja capaz de definir os direitos de emissão de GEE pela economia nacional.

Segundo os defensores de tal proposta, o objetivo deste mercado seria reduzir as emissões por setor, enquanto possibilita a transação comercial dos direitos de poluição, assim como da redução e remoção verificada de emissões. Os recursos oriundos desse tipo de comércio deveriam servir para financiar (e acelerar) a transição ecológica das economias que optem por aderir a esse instrumento.

Por outro lado, quem questiona esse instrumento enfatiza não só as falhas de mercado que os mercados de carbono tendem a produzir (veja o quadro a seguir), mas também o

desequilíbrio na atenção e no investimento entre políticas de mitigação e de adaptação (incluindo perdas e danos).

O 6º Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês)¹² apresentou, de forma enfática, esse desequilíbrio. O financiamento climático segue altamente desigual para cada um desses segmentos, sendo cerca de 80% direcionado para a mitigação e apenas 20% para a adaptação.

Outro problema é que a canalização de recursos internacionais de maneira quase exclusiva para medidas de mitigação já afeta o acesso ao financiamento para uma agenda de desenvolvimento mais ampla, tal como se definiu na conferência Rio 92 e, posteriormente, nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e na Agenda 2030. Financiamento climático e financiamento ao desenvolvimento não se confundem, mas devem ser complementares.¹³

O que está em jogo – e retorna como um debate histórico – é o fato de que a defesa do meio ambiente precisa caminhar ao lado das garantias sociais: da luta contra a fome, a pobreza e a desigualdade, além da proteção aos direitos socioterritoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais. Isso precisa acontecer não só no discurso, mas também na prática. A ênfase pura e simples na descarbonização da economia não oferece ferramentas para a justiça climática e o combate ao racismo ambiental.

No longo prazo, esforços concentrados na descarbonização como política de mitigação não serão capazes de atender a um desenvolvimento sustentável que inclua a dimensão da equidade e do combate às desigualdades. Por isso, é necessário garantir o financiamento público, associado ao financiamento climático e ao desenvolvimento, de forma equilibrada. Só assim será possível adquirir as capacidades para enfrentar as mudanças climáticas e impulsionar uma transição justa.

Quais são as principais falhas de mercado identificadas no comércio de emissões de gases de efeito estufa?

As discussões sobre mercados de carbono sugerem três falhas de mercado consideradas prejudiciais para a sua credibilidade e para o meio ambiente e o clima, conforme mostra-se a seguir.

12 IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3-33.

13 ABDENUR, Adriana E. An international financial system at the service of sustainable development. *SDG Action*, July 2023. Disponível em: <<https://shorturl.at/jmwz1>>.

- **Dupla contabilidade:** refere-se ao cuidado que qualquer sistema contábil deve ter no sentido de evitar o duplo registro de informações consideradas mutuamente excludentes. No caso dos mercados de carbono, as fases de monitoramento, reporte e verificação da compra e venda de créditos devem assegurar que ambos os lados da transição não registrem, ao mesmo tempo, reduções das emissões. Nesse caso, os níveis de poluição emitidos seriam falsos, gerando distorções nos balanços nacionais e internacionais de emissões de GEE.
- **Adicionalidade:** traduz a exigência de que os projetos dos mercados voluntários de carbono, bem como as iniciativas relacionadas à redução das emissões de gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal (também conhecidas como projetos de REDD+), demonstrem uma contribuição adicional, ou seja, complementar, ao *status quo* das políticas de conservação ambiental vigentes em um país.
- **Integridade ambiental:** trata da manutenção obrigatória do equilíbrio ecológico de um ecossistema. Toda iniciativa de mitigação climática baseada em mercados de carbono deve alcançar esse objetivo. Isso significa que as práticas voltadas à descarbonização da economia devem estar associadas a outras dimensões da conservação ambiental, tais como a proteção da biodiversidade ou até mesmo dos modos de vida de povos e comunidades tradicionais.

O Projeto de Lei nº 412/2022

A tramitação do PL nº 412/2022 e de seus apensados na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal (SF) recebeu a relatoria do senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), que apresentou substitutivo ao texto original, aprovado em 29 de novembro de 2022. Então, a matéria seguiu para a Comissão de Meio Ambiente (CMA), onde tramitou de maneira terminativa. Isso significa que a proposta não foi discutida no Plenário do Senado Federal, restringindo-se à tramitação dentro das comissões.

O PL nº 412/2022, que tramitava no Senado Federal, encabeçou uma lista de apensados, a saber:

1. PL nº 2.122/2021, do senador Weverton (PDT/MA), que institui o marco regulatório para ativos financeiros associados à mitigação das emissões de gases de efeito estufa.
2. PL nº 3.606/2021, do senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB), que institui o marco regulatório para o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE).

3. PL nº 4.028/2021, do senador Marcos do Val (Podemos/ES), que dispõe sobre diretrizes gerais para a regulamentação do mercado de carbono no Brasil por meio de instrumentos econômicos.
4. PL nº 1.684/2022, do senador Jader Barbalho (MDB/PA), que dispõe sobre a regulamentação do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE).
5. PL nº 2.229/2023, de autoria do senador Rogério Carvalho (PT/SE), que passou a tramitar conjuntamente a partir da aprovação do Requerimento nº 745/2023.

O texto original em discussão no Congresso Nacional propunha a criação do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões, cuja constituição foi estabelecida pela Política Nacional sobre Mudança do Clima. O relator do projeto na CAE, ex-senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), em um esforço de consolidação de diversas proposições e emendas que buscavam aperfeiçoar o texto legal, propôs uma redação substitutiva, alterando de forma substancial a proposta inicial.

Em 21 de agosto de 2023, a relatora, senadora Leila Barros (PDT/DF), apresentou o seu primeiro parecer, no qual orienta para a criação de um **Sistema Brasileiro para o Comércio de Emissões (SBCE)**. Uma semana depois, a redação sofreu ajustes e foi reapresentada, com um parecer favorável à proposta e um indicativo de aprovação do novo texto substitutivo.

As audiências públicas na CMA do Senado Federal

Na Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal, foram realizadas quatro audiências públicas para a discussão da matéria. A presidente da Comissão, senadora Leila Barros (PDT-DF), ficou responsável pela relatoria do projeto.

Em 24 de maio¹⁴, foi realizada a primeira audiência pública com a finalidade de instruir o PL nº 412/2022, que contou com os seguintes participantes: Aloísio Lopes Pereira de Melo, diretor do Departamento de Mitigação, Adaptação e Instrumento de Implementação da Secretaria do Clima do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA); Rodrigo Sobral Rollemberg, secretário de Economia Verde, Descarbonização e Bioindústria do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); Eduardo Brito Bastos, CEO na MyCarbon; Cesar Tarabay Sanches, superintendente de Sustentabilidade da Bolsa de Valores B3; Pâmela Magalhães Souza Almeida Pádua, engenheira agrônoma e diretora da Govtech Tesouro Verde (solução brasileira para mudanças climáticas escolhida na COP-26, a ser escalonada globalmente); e Edilson de Sousa Silva, conselheiro e vice-presidente executivo da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

14 Senado Federal. [Notas Taquigráficas da 11ª Reunião Deliberativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, realizada em 24/05/2023]. Brasília, Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://shorturl.at/efEJZ>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

Em 25 de maio¹⁵, na segunda audiência pública na CMA do Senado, as seguintes pessoas foram convidadas: Viviane Romeiro, diretora de Clima do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS); Davi Bomtempo, gerente executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Confederação Nacional da Indústria (CNI); Aline Ferreira, coordenadora do Grupo de Trabalho de Crédito de Carbono da Associação Brasileira das Entidades do Mercado Financeiro e de Capitais (ANBIMA); Cristina Reis, subsecretária de Desenvolvimento Econômico e Sustentável do Ministério da Fazenda; Luciano Rodrigues, diretor de Economia e Inteligência Setorial da União da Indústria de Cana-de-Açúcar e Bioenergia (UNICA).

Em 7 de junho¹⁶, foi realizada a terceira audiência do ciclo, com as seguintes participações: Antônio Cássio dos Santos, presidente do Conselho de Administração do IRB-Brasil Resseguros S.A.; Marcos Toscano, secretário especial adjunto da Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República; Rodrigo Justus de Brito, assessor técnico da Confederação Nacional da Agricultura e Agropecuária do Brasil (CNA); José Carlos da Fonseca Jr., cofacilitador da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura; Beatriz Secaf, gerente de Sustentabilidade da Federação Brasileira de Bancos (Febraban); Flávia Teixeira, gerente de Meio Ambiente, Responsabilidade Social Corporativa e Transição Energética da Engie Brasil; Otavio Leite, consultor da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do RJ; e Tiago Ricci, consultor em Direito Climático da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS).

Por fim, em 28 de junho¹⁷ foi realizada a quarta audiência pública no âmbito da CMA, com os seguintes participantes: Gustavo Barbosa Mozzer, pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Tiago Ricci, líder do Grupo de Trabalho da Aliança Brasil NBS; Tatiana Oliveira, assessora para Políticas Públicas Socioambientais do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Shiguelo Watanabe Júnior, advogado do Observatório do Clima (OC); Pedro Martins, advogado popular da ONG Terra de Direitos e membro do Grupo Carta de Belém; Julia Sagaz, diretora socioambiental do Fórum de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Setor Elétrico (FMASE); ministra Liliam Chagas de Moura, diretora do Departamento de Clima do Ministério das Relações Exteriores (MRE); Marta Bandeira, gerente de Sustentabilidade no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); André Bedin Pirajá, da Associação Nacional de Produtores Rurais pela Liberdade; e Júlio Barbosa, presidente do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS).

15 Senado Federal. [Notas Taquigráficas da 12ª Reunião Deliberativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, realizada em 25/05/2023]. Brasília, Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://shorturl.at/BMOV7>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

16 Senado Federal. [Notas Taquigráficas da 14ª Reunião Deliberativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, realizada em 07/06/2023]. Brasília, Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://shorturl.at/hlGNS>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

17 Senado Federal. [Notas Taquigráficas da 21ª Reunião Deliberativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, realizada em 28/06/2023]. Brasília, Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://shorturl.at/bxBYZ>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

No dia 30 de agosto de 2023, foi concedida vista coletiva¹⁸ ao parecer da senadora Leila. Dias depois, em 4 de outubro, a proposta foi aprovada no Senado. Impressiona a quantidade de emendas que a proposição recebeu durante seu processo legislativo: de 20 artigos do texto original, a versão final seguiu para a Câmara dos Deputados com 56 artigos.

O texto substitutivo

Durante a tramitação do novo texto substitutivo pelo Senado Federal, foram incorporadas emendas de parlamentares e de outros setores interessados. É preciso mencionar que houve intensa negociação entre o Executivo e o Legislativo para o fechamento do conteúdo da proposta. Isso aconteceu porque o debate no Congresso Nacional foi acompanhado pela constituição de um Grupo de Trabalho no âmbito do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), que também se debruçou sobre a matéria. O grupo foi coordenado pelo Ministério da Fazenda, em colaboração com uma dezena de pastas.¹⁹

Com o objetivo de acelerar a aprovação da proposta, o Executivo, na figura da Secretaria de Mudanças Climáticas, optou por negociar a inclusão das inovações propostas pelo grupo interministerial na relatoria da senadora Leila Barros (PDT/DF). O governo justificou a urgência para a aprovação do novo texto substitutivo com a necessidade de adequação ao calendário internacional, em especial ao da Conferência das Partes no Acordo Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 28), que, em 2023, acontece entre os dias 30 de novembro e 12 de dezembro, na cidade de Dubai, localizada nos Emirados Árabes Unidos.

Outra intervenção relevante para o resultado final foi a mobilização dos senadores Rodrigo Pacheco (PSD/MG) e Teresa Cristina (Progressistas/MS), que agiram como porta-vozes da agropecuária nacional, a fim de, por um lado, isentar o setor da regulação e, por outro lado, assegurar que as áreas de reserva legal e proteção permanente – cuja manutenção é obrigatória para as fazendas agropecuárias, de acordo com o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) – pudessem ofertar créditos de carbono para o SBCE. Ou seja, embora a agropecuária nacional não esteja submetida à regulação das emissões de gases de efeito estufa no país, ela poderá participar do mercado como fornecedora de créditos de carbono.

¹⁸ Segundo o Regimento Interno do Senado Federal (art. 132): “Lido o relatório, desde que a maioria se manifeste de acordo com o relator, passará ele a constituir parecer. § 1º O pedido de vista do processo somente poderá ser aceito por uma única vez e pelo prazo máximo e improrrogável de cinco dias, devendo ser formulado na oportunidade em que for conhecido o voto proferido pelo relator, obedecido o disposto no § 4º”. Disponível em: <<https://shorturl.at/qDJQ4>>. Acesso em: 18 ago. 2023.

¹⁹ O trabalho do CIM sobre mercado de carbono foi coordenado por onze ministérios, além do Ministério da Fazenda (MF), a saber: Casa Civil (CC); Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA); Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), além do Ministério dos Povos Indígenas (MPI). Outras informações estão disponíveis em: <<https://shorturl.at/jnHO9>>.

O agronegócio dentro e fora do SBCE

Durante as negociações para a exclusão da agropecuária como ente regulado pelo Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões, os atores políticos chegaram ao argumento registrado no parágrafo 2º do artigo 31 do PL nº 412/2022:

“As obrigações de que trata o caput aplicam-se apenas às atividades para as quais existam metodologias de mensuração, relato e verificação consolidadas, conforme definido pelo órgão gestor do SBCE, considerando fatores específicos aplicáveis a cada tipo de atividade em particular, nos termos do regulamento”.

Tal justificativa se baseia no fato de que o modelo adotado pelo governo brasileiro para precificar o carbono está fundamentado na experiência de países cujos perfis de emissões são muito distintos dos nacionais. Por isso, as metodologias de mensuração, relato e verificação consideradas “consolidadas” remetem aos setores mais poluentes nos países de renda alta, como, por exemplo, os setores de energia, indústria e construção, entre outros.

No Brasil, as emissões de gases de efeito estufa estão concentradas, quase em sua totalidade, em duas grandes categorias: em primeiro lugar, mudança do uso da terra; em segundo lugar, agropecuária. Contudo, a agropecuária é um dos principais fatores da mudança no uso da terra no País, fazendo do setor o mais poluidor, segundo os critérios nacionais.

Em 2021, o levantamento anual realizado pelo Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), do Observatório do Clima, registrou que 49% das emissões brasileiras estavam associadas a atividades de mudança do uso da terra (sobretudo, desmatamento e degradação florestal) e que 25% deviam-se à agropecuária, com maior peso para a fermentação entérica de bovinos.

Na outra ponta da discussão está a oferta de créditos de carbono pelo agronegócio. Essa decisão fica registrada no art. 46 do PL:

“A recomposição de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal ou de uso restrito, na forma do art. 41, inciso I, alínea ‘a’, da Lei nº 12.651/2012, é elegível para a constituição de créditos de carbono, nos termos da regulamentação”.

A Presidência da República também se envolveu diretamente na negociação. O ministro da Secretaria de Relações Institucionais, Alexandre Padilha, acompanhou a aprovação no Senado Federal. Segundo o ministro, a sua participação teve o objetivo de consolidar o acordo, que foi construído pela senadora e pelo conjunto do governo.²⁰

²⁰ Para ler sobre a repercussão da aprovação do PL nº 412/2022, acesse: <<https://shorturl.at/dflpY>>.

Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE)

O SBCE estabelece as regras que se aplicam às atividades, às fontes e às instalações, controladas por operadores, pessoas físicas ou jurídicas, localizadas no território nacional que emitam ou possam emitir gases de efeito estufa (GEE).

Baseado no sistema de comércio de emissões do tipo *cap-and-trade* (teto e comércio de emissões), o modelo que se discute e que está posto para o Brasil, a partir do PL nº 412/2022, consiste na definição de limites máximos de GEE (tetos) que podem ser emitidos por fontes sujeitas à regulação no País sob determinado período de tempo.

O texto, dividido em cinco capítulos, encontra-se estruturado da seguinte forma:

Capítulo I – Disposições preliminares

Capítulo II – Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE)

Seção I – Princípios e características do SBCE

Seção II – Governança e competências

Seção III – Ativos integrantes do SBCE

Subseção I – Disposições gerais

Subseção II – Negociação de ativos integrantes do SBCE e de créditos de carbono no mercado financeiro e de capitais

Seção IV – Tributação dos ativos integrantes do SBCE e dos créditos de carbono

Seção V – Plano Nacional de Alocação

Seção VI – Registro Central do SBCE

Seção VII – Credenciamento e descredenciamento de metodologias

Seção VIII – Recursos do SBCE

Capítulo III – Agentes regulados e suas obrigações

Seção I – Disposições gerais

Seção II – Plano de monitoramento e mensuração, relato e verificação de emissões

Seção III – Conciliação periódica de obrigações

Seção IV – Infrações e penalidades

Capítulo IV – Oferta voluntária de créditos de carbono

Seção I – Disposições gerais

Seção II – Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e Créditos de Carbono em áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, povos e comunidades tradicionais

Capítulo V – Disposições finais e transitórias

Seção I – Período transitório para implementação do SBCE

Seção II – Demais disposições finais e transitórias

De acordo com o teto de emissões estabelecido pelo governo, no mercado regulado, as empresas (operadoras) proprietárias das fontes de emissões recebem licenças (*allowances*) ou cotas para emitir (poluir) quantidade determinada de GEE. Assim, aqueles atores ou operadores que não conseguirem incorporar os custos de abatimento, desta forma superando os limites fixados legalmente, deverão comprar cotas ou licenças para poluir daqueles operadores que emitiram abaixo do teto.

Com base no sistema de *cap and trade* (teto e comércio de emissões), a proposta estabelece que quem reduzir as próprias emissões pode adquirir créditos para posteriormente vendê-los a quem não cumprir suas cotas.

Os operadores das instalações e fontes reguladas no âmbito do SBCE (art. 30) ficam obrigados a submeter um plano de monitoramento, a enviar um relato de emissões e remoções e a apresentar a conciliação periódica de acordo com os seus níveis de emissões: (I) acima de 10.000 (dez mil) tCO_{2eq} por ano, apenas fazem o monitoramento da poluição lançada à atmosfera; e (II) acima de 25.000 (vinte e cinco mil) tCO_{2eq} por ano, devem comprovar o monitoramento e a conciliação periódica das suas obrigações.

Regras de penalidades também estão dispostas no texto (art. 36 e seguintes), podendo ser aplicáveis cumulativa ou isoladamente, tais como: advertência, multa, publicação de extrato de decisão condenatória em meio de comunicação, embargo de atividade, fonte ou instalação; suspensão parcial ou total e restritiva de direitos (suspensão e cancelamento

de registro, licença ou autorização e perda de incentivos e benefícios e linhas de financiamentos oficiais de crédito, além da proibição de contratação com a administração pública por até três anos).

São dois os ativos integrantes do sistema: a cota brasileira de emissões e os certificados de redução ou remoção verificada de emissões, ambos devidamente inscritos junto ao Registro Central do SBCE, sempre de acordo com cada período de compromisso.

Para a geração de certificados de redução ou remoção verificadas de emissões, os emissores de crédito de carbono e os certificadores de projetos de crédito de carbono (art. 27) deverão possuir representação no território brasileiro e capital social mínimo (a ser definido pelo órgão gestor do sistema).

No tocante às metodologias para a geração dos certificados (art. 25), é também o órgão gestor do sistema quem definirá seus critérios de credenciamento, a fim de assegurar a credibilidade da geração dos ativos e a integridade ambiental, além de evitar a dupla contabilidade.

Em relação à titularidade, isto é, à propriedade dos créditos, o texto determina que ela será constituída pela inscrição do titular no registro (art. 43), deixando de atender e observar o direito agrário-fundiário brasileiro.

Quando o titular do crédito é quem registra e não quem se encontra sobre a área, como é o caso do crédito de carbono florestal do mercado voluntário, a regulamentação poderá incorrer em injustiças, tais como se apropriar de uma informação ou do manejo de recursos naturais de uma área cujo autor do registro não tem mandato para tanto ou não é o proprietário ou o titular da área sobre a qual se implementa o projeto de carbono.

Em relação às áreas de uso coletivo, de domínio ou interesse público sobre as quais há povos e comunidades tradicionais, é preciso ter atenção ao direito de propriedade e de acesso e uso da terra, a partir de cada regime fundiário (terra indígena, território quilombola, unidades de conservação, assentamentos e outros).

O SBCE está ancorado em um Plano Nacional de Alocação (art. 21 e seus parágrafos), que definirá: (I) o limite máximo de emissões; (II) a quantidade de cotas brasileiras de emissões a ser distribuída entre os operadores; (III) se isso ocorrerá de forma gratuita ou onerosa; (IV) o percentual máximo de certificados de redução ou remoção admitidos na conciliação periódica de obrigações; (V) a gestão e a operacionalização dos preços, além de outras funções.

As receitas do sistema serão constituídas de recursos provenientes da cobrança dos pagamentos decorrentes das cotas brasileiras distribuídas de forma onerosa (leilões), de multas aplicadas e arrecadadas, de encargos setoriais, de instrumentos particulares, dos contratos e termos de parceria e colaboração com empresas e entidades, além de doações, legados e subvenções.

As empresas reguladas pelo SBCE deverão receber do governo uma cota anual de emissão de GEE. Caso não atinjam a meta, poderão acessar o mercado, a fim de adquirir créditos de emissões que deverão ser internalizados pelo orçamento de carbono do ente regulado. Com isso, uma readequação à norma será possível. O governo (via leilões), outros entes regulados (via certificados de redução ou remoção de emissões) e o mercado voluntário (via créditos de carbono) estão autorizados a fornecer tais créditos.

Deverá também ser elaborado pelo órgão gestor um plano anual para aplicação desses recursos, que fica submetido à deliberação pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (instalado pelo Decreto nº 10.145/2019), observando-se o processo legislativo orçamentário nacional (art. 29).

O SBCE não veda a entrada de créditos do mercado voluntário no sistema. A oferta voluntária de créditos de carbono (art. 42) poderá ser feita tanto por pessoa física quanto por pessoa jurídica, a partir de projetos de redução ou remoção de emissões.

Por fim, nas disposições finais e relativas à transição ou aplicação gradual da norma (art. 50, as regras para a regulamentação da lei são apresentadas. Elas deverão ser editadas em até 12 meses (prorrogáveis por mais 12 meses) a partir da entrada em vigor da lei, com comandos para os operadores e para o órgão gestor.

Em seus artigos 52 e 53, o texto propõe alterações na Política Nacional de Mudança do Clima e no Código Florestal. Na Lei nº 12.187/2009, insere o inciso VIII, em que o “estímulo ao desenvolvimento do SBCE passaria a ser uma das finalidades da PNMC”, além de revogar seu art. 9º. Na Lei nº 12.651/2012, o texto propõe a alteração do inciso XXVII, em que a compreensão sobre o “crédito de carbono”, de ***título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável***, passaria para:

ativo transacionável, representativo de efetiva redução de emissões ou remoção de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente, obtida a partir de projetos ou programas de redução ou remoção de gases de efeito estufa, realizados por entidade pública ou privada, submetidos a metodologias nacionais ou internacionais que adotem critérios e regras para mensuração, relato e verificação de emissões, externos ao Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE).

São vários os conteúdos que merecerão um olhar mais técnico na regulamentação, a citar alguns: os períodos de compromissos, as operações sobre os ativos, a atribuição de titularidade, a transferência e o cancelamento, a escrituração de ativos e créditos, a interoperabilidade dos registros do escriturador e o registro central, o Plano Nacional de Alocação e a conciliação periódica, além de toda a discussão sobre a comercialização de créditos voluntários sobre áreas de domínio e interesse público.

Governança

O substitutivo dispõe da governança do sistema, dando destaque para a criação do seu órgão gestor e do grupo técnico permanente. Eles deverão garantir uma atuação combinada com outros espaços, regulados por outras normativas, com menor e maior participação social. São exemplos: o Comitê Interministerial de Mudança Climática (CIM) e a Comissão Nacional de REDD+ (CONAREDD).

O Comitê, previsto na Lei nº 12.187/2009, foi recentemente regulamentado pelo Decreto nº 11.550/2023. Nele, a palavra “emissões” aparece uma só vez no art. 11. Não se menciona nem o mercado, nem um sistema de comércio de emissões. Seus trabalhos são presididos pela Casa Civil, sendo que ao Ministério de Meio Ambiente resta a tarefa de secretariá-lo.

Como o próprio nome diz, trata-se de uma comissão sem a presença de atores externos ao governo. Ao mesmo tempo, embora sem direito a voto, o coordenador-executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) e o coordenador-científico da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima) são membros permanentes do Comitê. Não se vai além em termos de participação social.

O PL nº 412/2022 sugere competências novas e específicas ao CIM (art. 7º), a saber: o estabelecimento de diretrizes gerais para o sistema, a aprovação do Plano Nacional de Alocação, a instrução de grupos técnicos e a aprovação do plano anual de aplicação dos recursos arrecadados pelo sistema.

Já o órgão gestor é a instância executora, cujas competências estão dispostas no art. 8º. Algumas delas merecem destaque: regular o mercado e a apresentação de informações sobre emissões, reduções e remoções; definir as atividades, instalações, fontes e gases sujeitos ao regime desta lei; definir um patamar anual de emissões, requisitos e procedimentos de mensuração, relato e verificação para a conciliação periódica de obrigações; elaborar e implementar, depois de deliberação, o Plano Nacional de Alocação; criar e gerir o registro central do sistema; emitir cotas e realizar os leilões de cotas, dentre outras.

O decreto regulamentador desta proposta legislativa deverá falar da sua criação, da sua composição e do seu funcionamento. Mas importa ressaltar que o texto da proposição legislativa não prevê mecanismo de participação social para esse espaço.

Por último, o texto dispõe sobre a criação do comitê técnico permanente que foi desenhado como um órgão consultivo, que deverá fornecer subsídios técnicos e apresentar recomendações de aprimoramento ao sistema. No parágrafo primeiro do art. 9º, o texto explicita que esse grupo será formado por representantes do governo federal, de entidades setoriais representativas dos operadores, da academia e da sociedade civil com notório conhecimento sobre a matéria. Não fala em paridade e nem dispõe sobre o seu funcionamento.

No âmbito do sistema, também foi criada a plataforma digital de registro central, que deverá receber e consolidar as informações sobre emissões e remoções, assegurar a contabilidade e o processamento dos ativos, além de ser capaz de rastrear as suas transações nacionais e transferências internacionais de resultados de mitigação.

Territórios

O texto estabelece condicionantes para a comercialização de créditos de carbono por: (I) povos indígenas e comunidades tradicionais; e (II) por entidades representativas dessas populações no respectivo território, sem esclarecer a quem se destinam essas responsabilidades (art. 47):

- consentimento resultante de consulta livre, prévia e informada;
- definição de regra para repartição justa e equitativa e gestão participativa dos benefícios monetários, depositados em conta específica;
- apoio por meio de programas e projetos para atividades sustentáveis, proteção social, valorização da cultura e gestão territorial e ambiental;
- inclusão de cláusula contratual que preveja indenização aos povos indígenas e às comunidades por danos coletivos, materiais e imateriais decorrentes dos projetos.

Ao listar as “áreas aptas” para o desenvolvimento de projetos de geração de créditos de carbono e de certificação, o texto relaciona as áreas de uso coletivo que tenham a presença de povos indígenas e povos de comunidades tradicionais. Apesar de reforçar a compreensão interna da Procuradoria Federal do ICMBio com relação à necessária previsão da possibilidade de comercialização de crédito de carbono em Plano de Manejo da Unidade, o texto é silente nas demais categorias em termos de procedimentos específicos (HLMA, 2023).

Alguns alertas saltam aos olhos em relação aos povos e às comunidades tradicionais sobre as áreas de domínio e interesse de natureza pública.

Embora a proposta disponha expressamente desses sujeitos e das áreas de uso coletivo, o texto merece ainda aprimoramentos em termos da titularidade do crédito de carbono provindo do mercado voluntário sobre essas áreas.

No caso dos créditos de carbono florestal gerados sobre áreas de uso coletivo – tais como terras indígenas, territórios quilombolas, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável, florestas nacionais e assentamentos ambientalmente diferenciados –, será preciso observar o direito de acesso e de uso desses territórios, a partir de suas categorias fundiárias específicas.

Não se pode negar a complexidade desse mercado e o variado número de atores que o compõe, além das complexidades territoriais brasileiras em termos de acesso a direitos, transparência e acesso à informação fundiária. Esse é um ponto crucial no tocante a povos e comunidades tradicionais.

É preciso corrigir a discussão sobre a titularidade do crédito. Deixar de fazer essa correção significa reforçar uma natureza restrita de povos e comunidades tradicionais ao papel de provedores, mas não de protagonistas nesse mercado.

Também é preciso entender que, ao denominar os tipos de categorias fundiárias, o texto pode incorrer numa restrição desnecessária, deixando de enxergar situações de autodeterminação de povos e comunidades, cujos territórios não estão devidamente regularizados e nem titulados.

Outro ponto de destaque é o art. 29 do PL nº 412/2022, que regula a ordem de prioridade que deverá ser obedecida para a distribuição dos recursos do sistema. Uma proposta que se apresenta como atenta aos anseios e interesses dos povos indígenas e das comunidades tradicionais não pode elencar a compensação pela contribuição dessas comunidades como o último inciso ou item de prioridade.

E, em relação ao art. 47 que elenca as salvaguardas socioambientais necessárias à comercialização de créditos gerados nesses territórios, o texto não esclarece a quem se destina esse comando. Mesmo que disponha sobre o dever de custear o processo de consulta pela parte interessada no desenvolvimento do projeto, a proposta não dispõe de forma clara a quem se destina esse comando. Quem deve implementar essas salvaguardas, além de custear o processo de consulta?

Nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre a consulta livre, prévia e informada (CLPI) a povos indígenas e comunidades tradicionais, cabe aos estados (governos) o dever de realização das consultas para fins de deliberações relacionadas a atividades de interesse desses sujeitos.

É importante destacar que a consulta e o consentimento prévio devem ser realizados antes de qualquer autorização (em sentido amplo) estatal para qualquer atividade que prospecte ou explore recursos dos territórios desses povos. Por isso ela deve ser prévia.

Da mesma forma, é fundamental que o processo de consulta seja acessível aos povos afetados, com o máximo de informações acerca do projeto a ser estabelecido em suas terras, além das condições que possibilitem a compreensão, discussão e decisão acerca do que se pretende empreender. Nesse sentido, a consulta deve ser informada.

O direito à CLPI deve ser observado em qualquer circunstância que possa alterar as dinâmicas e os modos de vida das populações interessadas. Ela deve ser aplicada não apenas nas hipóteses de projetos de extrativistas ou empreendimentos de exploração dos recursos naturais. As propostas que visam ao desenvolvimento da comunidade também devem

ser precedidas de CLPI. A construção de escolas e postos de saúde e outras possibilidades com potencial de alterar as dinâmicas culturais também estão submetidas à CLPI.

Com isso, projetos de REDD+ (incluindo os seus cobenefícios) que forem implementados por terceiros em áreas onde vivem comunidades que detêm a titularidade da terra, seja por propriedade ou posse, devem ser precedidos de CLPI. E mais: **a obrigação contida na Convenção nº 169 da OIT para realizar tais consultas é do poder público, e não de empresas privadas, sob a pena de não ser considerada livre (HLMA, 2023).**

Projetos de REDD+ (incluindo os seus cobenefícios) que forem implementados por terceiros onde as comunidades detêm a propriedade ou posse da terra devem ser precedidos de consulta livre, prévia e informada.

É preciso, ainda, mencionar que o texto é silente para a observação necessária referente aos protocolos comunitários quando existentes nesses territórios.

Os protocolos de consulta²¹ são instrumentos elaborados por esses povos e essas comunidades a partir de suas organizações sociais e políticas. O objetivo desses documentos é informar aos governos e à sociedade como os povos querem ser consultados quando houver interesses e projetos com potencial impacto sobre seus territórios.

Parece, portanto, haver abertura para um entendimento de que tais povos e comunidades não estarão, sob a égide do SBCE, praticando autonomamente seu direito à autodeterminação. Pois, pela redação apresentada até o momento, eles estarão “submetidos” a interesses ou provocações externas. **E quando os autores e desenvolvedores desses projetos são os próprios povos e comunidades tradicionais? Como se dariam essas condicionantes? Há um papel para o Estado cumprir nesses casos? Qual?**

Além de corrigir a discussão sobre titularidade, qualquer processo de regulamentação posterior deverá amadurecer e compreender questões preliminares relacionadas à proteção dessas áreas e de tais povos e comunidades, bem como o Estado deve compreender que há, para ele, um papel a cumprir (HLMA, 2023), sem deixar de mencionar os mecanismos de participação social que o processo de regulamentação deverá observar.

Em relação à repartição justa e equitativa de benefícios, a despeito de estar listada entre as condicionantes para a geração e a comercialização de créditos de carbono, o texto não cita a Lei nº 13.123/2015, que é um parâmetro normativo relevante, cujos avanços ou críticas encontram-se mais amadurecidos.

21 OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS AUTÔNOMOS. Atualmente, são mais de 100 protocolos comunitários de povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e protocolos conjuntos elaborados no Brasil, de acordo com o Observatório de Protocolos Comunitários (2023). Disponível em: <<https://observatorio.direitosocioambiental.org/>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

Especificamente, a Lei nº 13.123/2015 cita acordos de repartição de benefícios. Ela apresenta uma descrição dos produtos que são objeto de exploração econômica, da duração da atividade, das formas de repartição de benefícios, direitos e responsabilidades das partes, dos direitos de propriedade intelectual, da rescisão, das penalidades e dos métodos de resolução de controvérsias. Mesmo que não trate especificamente de créditos de carbono, ela pode ser usada para oferecer diretrizes tanto para o processo legislativo quanto para a sua regulamentação (HLMA, 2023, p. 73).

A Lei nº 13.123/2015 é um parâmetro normativo importante para a discussão sobre a repartição justa e equitativa de benefícios e ainda pendente no caso da criação de um mercado regulado de carbono no Brasil.

Legislação correlata ao SBCE

Em relação à legislação brasileira em vigor que tenha repercussão ou é impactada pelas proposições em discussão em andamento, cabe um destaque aos conteúdos normativos que versam sobre clima, florestas e serviços ambientais. Neles, o tema da comercialização do crédito de carbono está presente.

A seguir, daremos destaque às normas federais correlatas, com base em uma ordem cronológica:

- Lei nº 12.187/2009: institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC);
- Lei nº 12.651/2012: institui o Código Florestal e dispõe sobre a proteção da vegetação nativa;
- Lei nº 14.119/2021: institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais;
- Lei nº 14.590/2023: altera a Lei de Gestão de Florestas Públicas para incluir os mercados de carbono como parte das atividades da gestão de florestas públicas para a produção sustentável.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (Lei nº 12.187/2009) fornece diretrizes e instrumentos de ação no que diz respeito à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas. A PNMC tem o objetivo de reduzir as emissões antrópicas (decorrentes da ação humana) de gases de efeito estufa em relação às diferentes fontes.

A lei permite que, no que tange à mitigação, a redução das emissões ocorra com enfoque em atividades setoriais ou a partir do aumento das remoções de CO₂, ou seja, que sejam estimulados processos e atividades que capturam CO₂ da atmosfera. Os projetos de REDD+, ao manterem estoques de carbono na floresta, são um exemplo de atividades de remoção. Também é possível mitigar via restauração, removendo o carbono da atmosfera a partir do crescimento da vegetação nativa restaurada.

No entanto, a PNMC faz apenas uma referência, em seu art. 4º, sobre o futuro Mercado Brasileiro de Redução de Emissões, que deverá ser reformado pelo texto que estamos analisando.

O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) legisla sobre o uso da terra e a manutenção de florestas e outras formas de vegetação nativa. A lei estabelece o regime de uso da terra para reservas legais, áreas de preservação permanente e áreas de uso restrito.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um dos principais instrumentos de implementação do Código Florestal. O CAR demanda que a propriedade seja cadastrada com seu polígono definido, assim como com o uso da terra e a cobertura de vegetação nativa existente. Com o CAR, mensuram-se as áreas de passivos e ativos ambientais que uma propriedade, exposta ao Código Florestal, deve cumprir, como as áreas de reserva legal e de preservação permanente.

Apesar de ser um instrumento autodeclaratório, o CAR é obrigatório para todas as propriedades rurais. Além disso, suas informações devem ser disponibilizadas pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (criado pelo Decreto nº 7.830/2012). O objetivo é estabelecer um banco de dados sobre as propriedades rurais e usar as informações para a regularização ambiental delas, para consequentemente contribuir como ferramenta para o monitoramento do desmatamento em áreas privadas.

O Código Florestal não faz referência expressa à REDD+ ou a mercados de carbono. No entanto, o art. 41 prevê o desenvolvimento de mercados de serviços ecossistêmicos para impulsionar a conservação e o reflorestamento. É importante mencionar que, em seu artigo 3º, o Código Florestal conceitua o crédito de carbono como sendo um título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável, ou seja, o crédito é definido como título de direito transacionável e o bem intangível e incorpóreo refere-se ao carbono.

Bem intangível e incorpóreo é aquele que não tem existência física, porém é provido de valor econômico.

Por isso, o texto substitutivo que propõe a criação do SBCE também fará alteração no texto original do Código Florestal (art. 53), devendo passar a compreender o crédito de carbono como um ativo transacionável representativo da efetiva redução de emissões ou remoção de tonelada de dióxido de carbono equivalente.

Antes mesmo da atual formulação no Código Florestal, a Receita Federal já havia se manifestado sobre a natureza jurídica do crédito de carbono, a propósito da Solução de Consulta nº 192, de 9 de dezembro de 2009, em relação à incidência de tributos na comercialização, sobretudo para o exterior, nos seguintes termos:

A existência de limites a serem observados para a emissão de gases implica a quantificação da prerrogativa de poluir e a possibilidade de transferência, mediante pagamento, de parcelas desse limite, seja em função da redução do nível de poluição gerado pela atividade, seja pela implementação de projetos que levem à remoção desses gases. Desse modo, essa prerrogativa tornou-se passível de valoração econômica, juridicamente um bem.

(...) A prerrogativa de emitir gases poluentes, na medida em que esgotável (limitado), passível de apropriação pelo homem (individualizado) e de avaliação econômica, passou a constituir um direito subjetivo de seu titular, bem intangível integrante de seu patrimônio. Tratando-se de um bem incorpóreo, sua transferência, a título oneroso ou gratuito, constitui cessão de direito. Direito, repita-se, intangível, imaterial, eis que consubstanciado em um poder fazer. (Solução de Consulta nº 192/2009 – Receita Federal)

Ainda no tema da natureza jurídica do carbono e do seu crédito, importa citar a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. A PNPSA define “pagamentos por serviços ambientais” como transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração nas condições acertadas (art. 2, IV).

A Lei da PNPSA faz uma distinção entre serviços ecossistêmicos (art. 2, II) e serviços ambientais (art. 2, III). Há diferentes formas de pagamentos por serviços ambientais, que podem envolver, por exemplo, pagamentos diretos, monetários ou não, prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas, entre outros. O sequestro e o estoque de carbono atmosférico são considerados serviços ecossistêmicos de regulação do clima, uma vez que buscam mitigar os efeitos das mudanças globais, nos termos da PNPSA.

A Lei da PNPSA faz menção a mercados voluntários, ao reconhecer o papel das organizações da sociedade civil de interesse público, entre outras organizações da sociedade civil, financiadores e gestores de projetos, como “indutores de mercados voluntários” (art. 5, VII). Assim, créditos de carbono gerados por projetos REDD+ são uma forma de “pagamentos por serviços ambientais”, pelos quais um pagador (empresas, OSC, governos etc.) transfere recursos financeiros ao provedor desses serviços (indivíduos e comunidades). Até o momento, as propostas de regulação dos mercados de carbono parecem não dialogar com a possibilidade de que os mercados de carbono sejam considerados serviços ambientais, cujos provedores são, diretamente, indivíduos e comunidades.

Explicamos: a PNPSA cria também o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA) no âmbito do órgão central do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), com o objetivo de efetivar a política nacional em relação ao pagamento desses serviços pela União. Ou seja, quando o poder público federal é o pagador por esses serviços. Resta, portanto, a pergunta: os ativos financeiros e os créditos comercializados no âmbito do SBCE também deverão observar os preceitos da legislação de pagamentos por serviços ambientais?

Consideramos importante que os trabalhos legislativos e normativos, sobretudo a proposta de criação do mercado regulado de carbono e sua futura regulamentação, além da futura regulamentação da Lei 14.119/2021, sejam sistematizados, a fim de que se busque compreender se haveria mesmo sobreposição de comandos e como harmonizá-los.

Por fim, é relevante falar sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas e sua recente alteração, promovida pela Lei nº 14.590/2023, especialmente na correlação entre a presença de florestas públicas e serviços florestais em territórios e áreas públicas de uso coletivo.

Com sua nova redação (dada pela Lei nº 14.590/2023), a concessão florestal poderá prever a transferência de titularidade dos créditos de carbono do poder concedente ao concessionário durante o período do contrato, assim como o direito de comercializar certificados representativos e serviços ambientais associados, ressaltando as áreas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais.

O edital de licitação, a ser elaborado pelo poder concedente, deverá observar os critérios dispostos na Lei nº 14.590/2023. O art. 20 estabelece as regras de exploração e comercialização de crédito por serviços ambientais, inclusive de carbono, pelo concessionário. Veja que o legislador, por meio dessa norma, evidencia a preferência por apresentar o crédito de carbono como um serviço ambiental e não ecossistêmico, mas o mais relevante é que direciona a um ato administrativo (o edital) o arcabouço regulatório dessa relação de exploração de crédito de carbono em concessão florestal.

No art. 30 da mesma lei, define que, dentre as cláusulas do contrato de concessão, são essenciais aquelas relacionadas

à conservação de serviços ecossistêmicos e da biodiversidade assumida pelo concessionário e às ações direcionadas ao benefício da comunidade local, inclusive quanto à sua participação na receita decorrente da comercialização de créditos de carbono ou de serviços ambientais, quando for o caso, nos termos do regulamento [...].(Lei nº 14.590/2023)

Neste sentido, como ficam essas relações referentes ao carbono em florestas públicas, destinadas ou não, cujos territórios e áreas de uso coletivo dispõem da presença de populações tradicionais e povos indígenas?

Mais uma vez, o legislador brasileiro parece compreender esses territórios e seus povos apenas com um papel de prover serviços ou créditos, sem autonomia ou autodeterminação para tomar suas decisões e desenvolver, com protagonismo, sem dependências de atores externos de natureza privada, projetos ou contratos relacionados ao comércio de carbono. De toda forma, as alterações promovidas na Lei de Gestão de Florestas Públicas, inclusive nos trechos assinalados, vão também orientar para o sentido de uma regulamentação própria.

Considerações finais

O mercado de carbono pode ser operado de duas formas principais: o mercado regulado, que significa a comercialização de créditos de carbono para alcançar as metas obrigatórias de determinado país, e o mercado voluntário, que comercializa créditos de carbono com o objetivo de cumprir compromissos voluntários estabelecidos por empresas ou indivíduos que desejam apontar para a compensação de suas emissões, sobretudo de forma reputacional.

Atualmente, o Brasil não possui um mercado regulado de crédito de carbono, sendo que todos os projetos ou programas em implementação no País, independentemente do setor, se circunscrevem ao mercado voluntário. No entanto, com as recentes movimentações tanto no Executivo quanto no Legislativo, o mercado compulsório brasileiro de emissões parece estar bastante perto de ser criado.

O governo Lula, desde o início do seu atual mandato, tem impulsionado essa discussão. Para o governo, o mercado de carbono constitui uma das principais fontes de receita e de incentivo ao seu Plano de Transformação Ecológica. O texto trabalhado no Executivo foi integralmente assimilado pelo Legislativo, por intermédio da tramitação do PL nº 412/2022, conforme noticiado na imprensa e como se depreende do relatório legislativo apresentado pela relatora da matéria na CMA, a senadora Leila Barros (PDT/DF).

Com a confirmação, pelas Nações Unidas, de que a 30ª Conferência das Partes (COP-30), na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), será realizada, em 2025, na cidade de Belém (PA), as agendas verdes têm sido anunciadas como prioritárias pelo governo brasileiro. O mercado de carbono se apresenta como carro-chefe de tais iniciativas, em um contexto no qual a descarbonização das economias é vista como um imperativo.

Da reforma tributária verde à descarbonização da economia, dos créditos de carbono, dos incentivos à indústria automotiva, do estímulo à produção e à utilização de painéis solares até a regulamentação dos pagamentos por serviços ambientais, o Governo Federal anunciou que, até a COP-30, espera concluir a tramitação da sua proposta de regulamentação do mercado brasileiro de carbono²².

Mais do que nunca, importa compreender como a criação desse mercado e sua regulação estão ocorrendo e se ele está atento ao direito brasileiro em matéria socioambiental, assim

22 BRASIL. Presidência da República. *ONU confirma Belém (PA) como sede da COP-30, a conferência para o clima*. Disponível em: <<https://rb.gy/4fahs>>. Acesso em: 26 ago. 2023. *Governo prepara pacote para acelerar transição energética verde*. ISTOÉ, 2023. Disponível em: <<https://rb.gy/3lx7c>>. Acesso em: 26 ago. 2023. OLIVEIRA, José Carlos. *Governo conclui proposta de regulamentação do mercado de carbono e espera aprovação até a COP-30*. Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <<https://rb.gy/fgeui>>. Acesso em: 26 ago. 2023.

como aos anseios da população brasileira em relação à realização progressiva de direitos e ao combate ao racismo ambiental.

Após uma leitura atenta da produção legislativa sobre o mercado de carbono, aqui apresentado a partir da proposta de criação de um Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões, é possível depreender que, apesar de algum esforço em prever garantias mínimas socio-territoriais, há ainda a necessidade de ajustes, além de atenção especial às dinâmicas agrárias e fundiárias das áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais.

A discussão sobre a titularidade do crédito de carbono, o debate sobre a sua natureza jurídica, o mecanismo de oferta voluntária de crédito de carbono junto ao SBCE e o diálogo entre os regramentos socioambientais nacionais são alguns dos pontos que assinalamos e destacamos para a devida consideração das entidades, dos movimentos, dos povos e das comunidades tradicionais.

Referências

ADKINS, Lisa; COOPER, Melinda; MARTIJN, Konings (2020). *The Asset Economy: Property ownership and the new logic of inequality*. UK, Cambridge: Polity Press.

BIRCH, Kean; MUNIESA, Fabian (eds.) (2020). *Assetization: Turning things into assets in technoscientific capitalism*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

BRINGEL, Breno; SVAMPA, Maristela (2023). Del “consenso de los commodities” al “consenso de la descarbonización”. *Nueva Sociedad*, n. 306. Disponível em: <www.nuso.org>.

FATHEUER, Thomas; FUHR, Lili; UNMÜBIG, Barbara (2016). *Crítica à Economia Verde*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

FAUSTINO, Cristiane; FURTADO, Fabrina (2015). *Economia Verde, Povos das Florestas e Territórios: Violações de direitos no estado do Acre*. Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente da Plataforma DHESCA, Rio Branco.

GABOR, Daniela (2020). *The Wall Street Consensus*. *Development and Change*, International Institute of Social Studies, vol. 52, n. 3, p. 429-459, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/dech.12645>>.

_____ (2023). *The (European) derisking state*. SocArXiv. May 17.

KAPLAN, Rami (2023). “Rather than follow change, business must lead this transformation”: Global business’s institutional project to privatize global environmental governance, 1990-2010. *Organization Studies*, 1-28 pp.

KILL, Jutta (2014). *REDD in Brazil: two case studies on early forest carbon offset projects*. Heinrich Böll Stiftung, Brasil.

MORENO, Camila; FUHR, Lili; CHASSÉ, Daniel (2016). *A Métrica do Carbono: Abstrações globais e epistemicídio ecológico*. Fundação Heinrich Böll, Brasil.

OLIVEIRA, Tatiana (2022). *Assetização da natureza como razão da ex-apropriação neoliberal*. In: MIOLA, Iagê Z.; JUNQUEIRA, Gabriela de Oliveira; FERRANO, Tomaso; COUTINHO, Diogo R.; PROL, Flavio M.; VECCHIONE-GONÇALVES, Marcela. *Finanças Verdes no Brasil: Perspectivas multidisciplinares sobre o financiamento da transição verde*. Série: Direito, Economia e Sociedade. Ed. Bluncher Open Access.

Fontes

ABDENUR, Adriana E. An international financial system at the service of sustainable development. *SDG Action*, July 2023. Disponível em: <<https://shorturl.at/jmwz1>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 412/2022 (2022). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9076235&ts=1693954439540&-disposition=inline&_gl=1*pl2w6h*_ga*Mjc1MjY4MTYyLjE2OTIzNTA1MjQ.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5NDQ2NTcxOS42LjAuMTY5NDQ2NTcxOS4wLjAuMA..>. Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. ONU confirma Belém (PA) como sede da COP-30, a conferência para o clima. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/05/onu-confirma-belem-pa-como-sede-da-cop-30-conferencia-para-o-clima>>. Acesso em: 26 ago. 2023.

EDITORA TRÊS. Governo prepara pacote para acelerar transição energética verde. ISTOÉ, 2023. Disponível em: <<https://istoe.com.br/o-pacote-verde-de-haddad/>>. Acesso em: 26 ago. 2023.

HLMA. Olhar para o céu com os pés fincados na terra. Relatório Técnico. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://hlma.adv.br/olhar-para-o-ceu-com-os-pes-fincados-na-terra-a-reas-de-uso-coletivo-e-mercado-voluntario-de-carbono-na-amazonia-brasileira-uma-abordagem-baseada-em-direitos/>>. Acesso em: 18 ago. 2023.

IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, M. Tignor, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3-33.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS AUTÔNOMOS. Atualmente são mais de 100 protocolos comunitários de povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e protocolos conjuntos elaborados no Brasil, de acordo com o Observatório de Protocolos Comunitários (2023). Disponível em: <<https://observatorio.direitosocioambiental.org/>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

OLIVEIRA, José Carlos. Governo conclui proposta de regulamentação do mercado de carbono e espera aprovação até a COP-30. Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/979585-governo-conclui-proposta-de-regulamentacao-do-mercado-de-carbono-e-espera-aprovacao-ate-a-cop-30/>>. Acesso em: 26 ago.

SENADO FEDERAL. [Notas Taquigráficas da 11ª Reunião Deliberativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, realizada em 24/05/2023]. Brasília, Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/11380>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

SENADO FEDERAL. [Notas Taquigráficas da 12ª Reunião Deliberativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, realizada em 25/05/2023]. Brasília, Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/11404>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

SENADO FEDERAL. [Notas Taquigráficas da 14ª Reunião Deliberativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, realizada em 07/06/2023]. Brasília, Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/11455>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

SENADO FEDERAL. [Notas Taquigráficas da 21ª Reunião Deliberativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, realizada em 28/06/2023]. Brasília, Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/11585>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

SENADO FEDERAL. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, 2023, art. 132: “Lido o relatório, desde que a maioria se manifeste de acordo com o relator, passará ele a constituir parecer. § 1º O pedido de vista do processo somente poderá ser aceito por uma única vez e pelo prazo máximo e improrrogável de cinco dias, devendo ser formulado na oportunidade em que for conhecido o voto proferido pelo relator, obedecido o disposto no § 4º”. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 18 ago. 2023.

SOURCE MATERIAL, DIE ZEITUNG e THE GUARDIAN. *The Carbon Con.* Publicado em 18 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://shorturl.at/mBCJN>>. Acesso em: 21 jan. 2023.

O Inesc

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), criado em 1979, é uma organização não governamental sem fins lucrativos, não partidária e com finalidade pública. A ação do Inesc se orienta para ampliar a participação social em espaços de deliberação de políticas públicas. Em suas intervenções, o Inesc utiliza o instrumental orçamentário como eixo estruturante do fortalecimento e da promoção da cidadania.

Para ampliar o impacto de suas ações, o Inesc atua em estreita parceria com outras organizações, movimentos e coletivos sociais. Tem uma atuação multitemática e articulada às demandas históricas de sujeitos de direitos e à luta social por garantia de direitos dos povos indígenas, dos quilombolas, das crianças, dos adolescentes e das juventudes, do direito à cidade, ao meio ambiente, à terra e ao território.

Hernandez Lerner e Miranda Advocacia em Direitos Humanos

A Hernandez Lerner & Miranda Advocacia - HLMA é uma sociedade de advogadas vocacionada para defesa dos Direitos Humanos. Suas áreas de atuação abrangem causas criminais e administrativas, o direito das organizações da sociedade civil, o direito socioambiental e iniciativas nos temas gênero, diversidade e pertencimento.

As atividades da HLMA são orientadas pelos valores de liberdade, integridade e consistência. Sua missão consiste na defesa de direitos, com o propósito de contribuir para uma sociedade mais justa, solidária e sustentável.

As autoras

Tatiana Oliveira, assessora de políticas públicas e direitos socioambientais do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), é doutora em ciência política, com especialização em relações internacionais e desenvolvimento sustentável, além de pesquisadora no Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

Juliana Miranda, advogada, cientista política e pesquisadora em direitos humanos, doutoranda em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). Com atuação especializada no direito socioambiental, tem se dedicado ao litígio climático e ao assessoramento jurídico a organizações da sociedade civil. É sócia-fundadora da Hernandez Lerner e Miranda Advocacia em direitos humanos.



Inesc

www.inesc.org.br