

PREPARATIVOS PARA A **COP26** EM GLASGOW

O ARTIGO 6 DO ACORDO DE PARIS
E O MERCADO DE CARBONO



DANIEL B. VARGAS

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **4**

PRELIMINARES **5**

MERCADO
DE CARBONO **6**

MERCADO
VOLUNTÁRIO **13**

ANEXO:
ARTIGO 6
DO ACORDO
DE PARIS **16**

RESUMO

O texto apresenta conjunto de tensões prioritárias, que devem marcar negociações na **COP26** em Glasgow, para criação do mercado global de carbono. Destaca, por um lado, tensões internas ao artigo 6 do Acordo de Paris, que prevê três—e não um—regimes de troca de carbono: (i) comércio entre nações, (ii) comércio de projetos-atividades, (iii) comércio entre os dois “mercados” anteriores. Por outro lado, o texto avalia tensões entre o novo mercado regulado de carbono e o mercado voluntário em ascensão, com especial destaque para papel do **REDD+**, dos investimentos ESG e do pagamento por serviços ambientais.

O propósito deste documento é apresentar as principais tensões negociais que devem marcar a COP26 em Glasgow e suas implicações para o Brasil. Essas tensões giram em torno de um eixo prioritário: a criação do mercado global de carbono, envolvendo países, empresas, entes subnacionais (como estados e prefeituras), além de organizações da sociedade civil.

Na Conferência das Partes realizada em Paris em 2015 (COP21), o mundo chegou perto de atingir este objetivo. Após pactuar o compromisso de evitar aumento de temperatura global acima de 2 graus Celsius até 2100, as negociações emperraram no “artigo 6 do Acordo de Paris”, que disciplina os termos do novo mercado global de carbono.

Em meio às resistências e com o prazo das conversações se encerrando, a solução de compromisso foi adiar o tema para o futuro. A maneira de fazer isso sem abandonar as negociações por completo foi adotar linguagem mais abstrata, estrategicamente ambígua, mas suficiente para contornar desacordos mais graves e garantir um avanço.

Nos diálogos preparatórios para Glasgow, o artigo 6 voltou a ocupar o centro das negociações. E com ele, algumas das principais sensibilidades dormentes voltam à tona—além de novas discordâncias e dificuldades.

Por um lado, a melhor forma de compreender as tensões da diplomacia climática é olhar o mercado de carbono a partir de *três regimes* de troca no artigo 6. O primeiro dispõe sobre a troca de *resultados entre nações*. O segundo, sobre o mercado de créditos entre entes—empresas e organizações sociais. O terceiro, sobre a *integração entre os dois regimes anteriores*.

Por outro lado, o mercado regulado pelo artigo 6 aterrissa em uma terra já povoada por *mercados voluntários*, que correm à margem do Acordo de Paris. Aqui se localizam financiamentos ESG, pagamento por conservação florestal (REDD+) e o pagamento por serviços ambientais (PSA). No encontro entre os dois mercados reside eixo particular de preocupações do Brasil em Glasgow.

Examinamos cada um destes tópicos logo após introduzir informações gerais sobre o que é e como opera a diplomacia do clima no cenário internacional para familiarizar a compreensão do leitor não especializado.

A COP26 é reunião organizada com base na UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Combat Climate Change*), braço da ONU responsável por organizar colaboração entre os países no combate às mudanças climáticas. Apoiado tecnicamente pelo IPCC—que reúne, organiza e divulga informações técnico-científicas—a UNFCCC organiza periodicamente conjunto de reuniões e eventos, a mais importante conhecida como “Conferência das Partes, ou COPs.

A COP26 é o desdobramento de uma história, com altos e baixos, escrita há 3 décadas. Um dos marcos iniciais deste processo é a Eco 92, realizada no Rio de Janeiro, quando os países se comprometem, pela primeira vez, a combater as mudanças no clima. O Protocolo de Quioto (1997-2005) atualizou e ajustou as deliberações do Rio, fixando pela primeira vez uma meta de 5% de reduções para países desenvolvidos e criando bases do mercado de carbono gerados em países em desenvolvimento.

Após um período de frustrações na diplomacia climática internacional, a COP21, realizada em 2015 em Paris, reafirma com máximo vigor o compromisso global com a agenda do clima: todos os países do mundo (não apenas os desenvolvidos) se comprometeram a conter o aumento de temperatura em 2 graus Celsius até 2100, tomando como referência 1900. Cada país, em sequência, desdobrou a meta comum em metas nacionais, que hoje servem de base para o compromisso global.

Em 2021, na antevéspera de COP26 de Glasgow, o tema que ocupa a posição central na agenda de negociações internacionais é a regulação do mercado de carbono entre países, empresas e organizações da sociedade. O mercado de carbono, como elabora a seguir, teria o condão, na visão predominante de seus apoiadores, de facilitar e acelerar o cumprimento das metas nacionais pelos países.

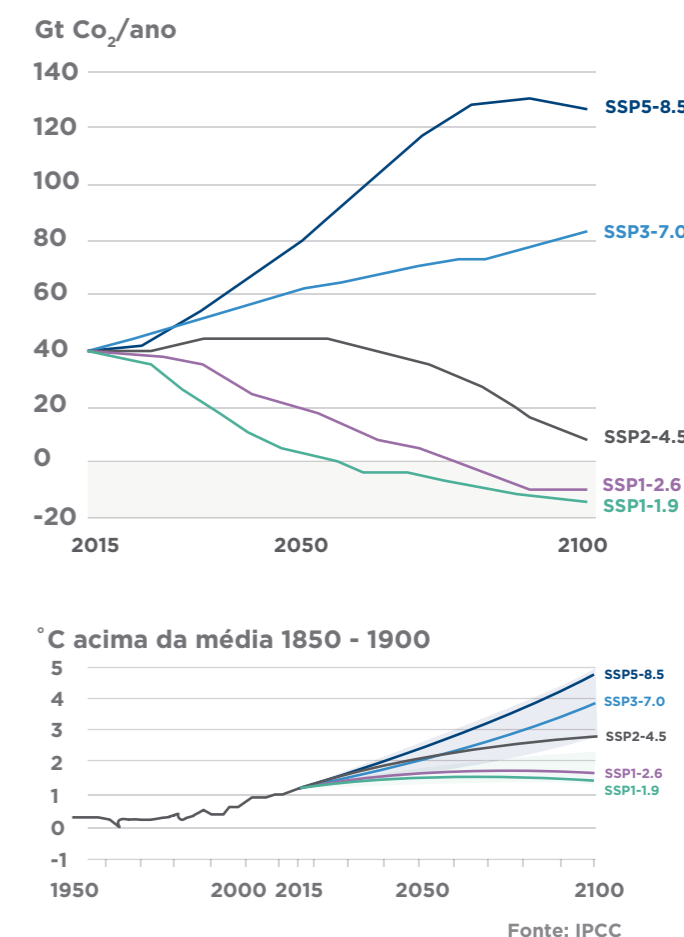


Figura 1: Cenários para as Emissões Futuras de CO₂

MERCADO DE CARBONO

O mercado de carbono é mecanismo de colaboração entre agentes públicos ou privados, capaz de estimular participantes a perseguirem ao mesmo tempo, no processo competitivo, aumento de produtividade e redução de emissões.

O mercado de carbono pode ser criado por lei ou pacto. Se a criação resulta de *determinação legal*, costumamos chamar o mercado de carbono de *mercado regulado*. É o caso do mercado californiano, por exemplo, regulado pela *California Global Warming Solutions Act* de 2006, e que envolve 450 empresas do setor de energia, indústria e distribuição.¹

Este mercado funciona nos seguintes termos. A norma californiana fixa teto de emissões que serve como limite para todas as empresas reguladas. A partir daí, o estado distribui licenças de emissão às empresas. Cada uma deve então envidar esforços para cortar emissões. Alternativamente, a empresa pode comprar créditos (direitos de emitir) de outras empresas no mercado. A *competição por lucro* corre lado a lado com a *competição por descarbonização*.

Se a criação do mercado de carbono ocorre por compromisso voluntário (independente de comando legal), denominamos ao conjunto das operações de troca de *mercado voluntário*. É o caso da rede Marriott, que financia a preservação florestal em áreas ameaçada do Amazonas² há vários anos, como forma de “neutralizar”, em parte, emissões de sua rede hoteleira.

Neste caso, o investimento da empresa é coordenado com políticas direcionadas a conter o desmatamento e a degradação da floresta. O “crédito” de carbono preservado, medido segundo uma linha de base e certificado por organizações especializadas, é utilizado pela empresa para atender a suas metas corporativas. A decisão da rede Marriott de investir em créditos florestais não é obrigação legal, mas decisão espontânea da empresa.

A importância do mercado de carbono para a governança do clima é destacada com cada vez mais frequência por especialistas. O mercado de trocas, argumentam, flexibilizaria o cumprimento das obrigações nacionais, criando, assim, um estímulo extra para que países (e empresas) elevem seus compromissos. Ao mesmo tempo, a possibilidade de empresas compensarem parte de suas emissões favoreceria o planejamento dos investimentos—e eventualmente sua expansão.

Em Paris, o mundo se aproximou da criação de um mercado global de carbono. Parte das dificuldades que emperraram um acordo entre as partes, naquele momento, estava na imensa complexidade do assunto—e na dificuldade de prever, de fato, suas consequências para cada país.

¹ Outro mercado de carbono altamente estruturado é o EU Emissions Trading System (EU ETS), criado em 2005, que cobre 10 mil instalações no setor de energia, manufatura e transporte aéreo, correspondendo a 40% das emissões da União Europeia.

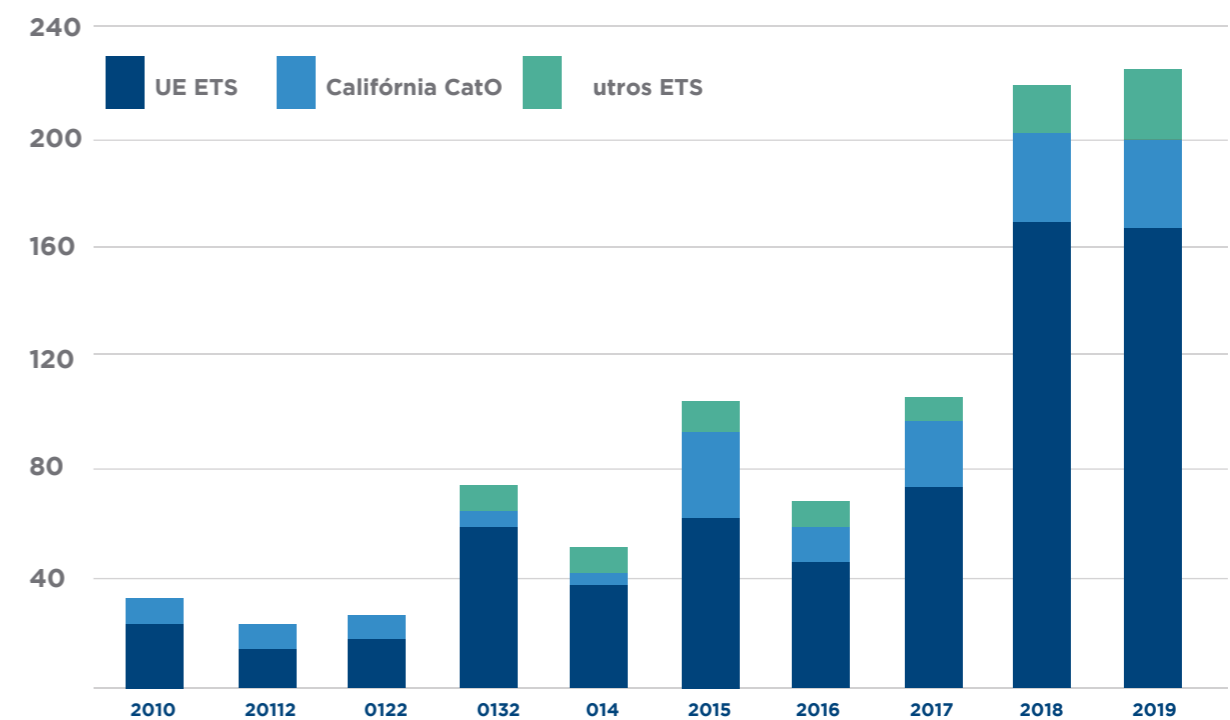
² O projeto é implementado na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Juma, no estado do Amazonas. O objetivo do projeto, segundo fundação coordenadora, é “captar recursos para investir e incentivar estratégias e ações para deter o desmatamento no estado do Amazonas.” Dados do Inpe indicam redução, entre 2013 e 2016, de mais de 17 milhões de tCO₂e*. Cf. <https://fas-amazonia.org/componente/redd/> [acesso em 18.9.2021].

O artigo 6 cria, na verdade, não um, mas *três regimes* que ordenam as trocas de carbono entre as partes: (i) um comércio entre nações, (ii) um comércio entre entes e (iii) um comércio entre mercados. Os dois primeiros regimes de troca estão previstos nos dispositivos 6.2 e 6.4 do Acordo de Paris, respectivamente. O terceiro não é explícito no texto, mas é a derivação lógica da linguagem do artigo como um todo.

Embora relativamente autônomos, os três regimes se integram para dar forma a um mercado global de carbono. Apresentarei a ideia-chave de cada um destes regimes, antes de destacar suas tensões mais evidentes.

US\$ Bilhões

Fonte: Banco Mundial/Carbon Pricing Dashboard



Notas: ETS = Emissions Trade System. Valores em dólares de fevereiro de 2021, corrigidos pelo deflator implícito do PIB dos EUA.

COMÉRCIO ENTRE NAÇÕES

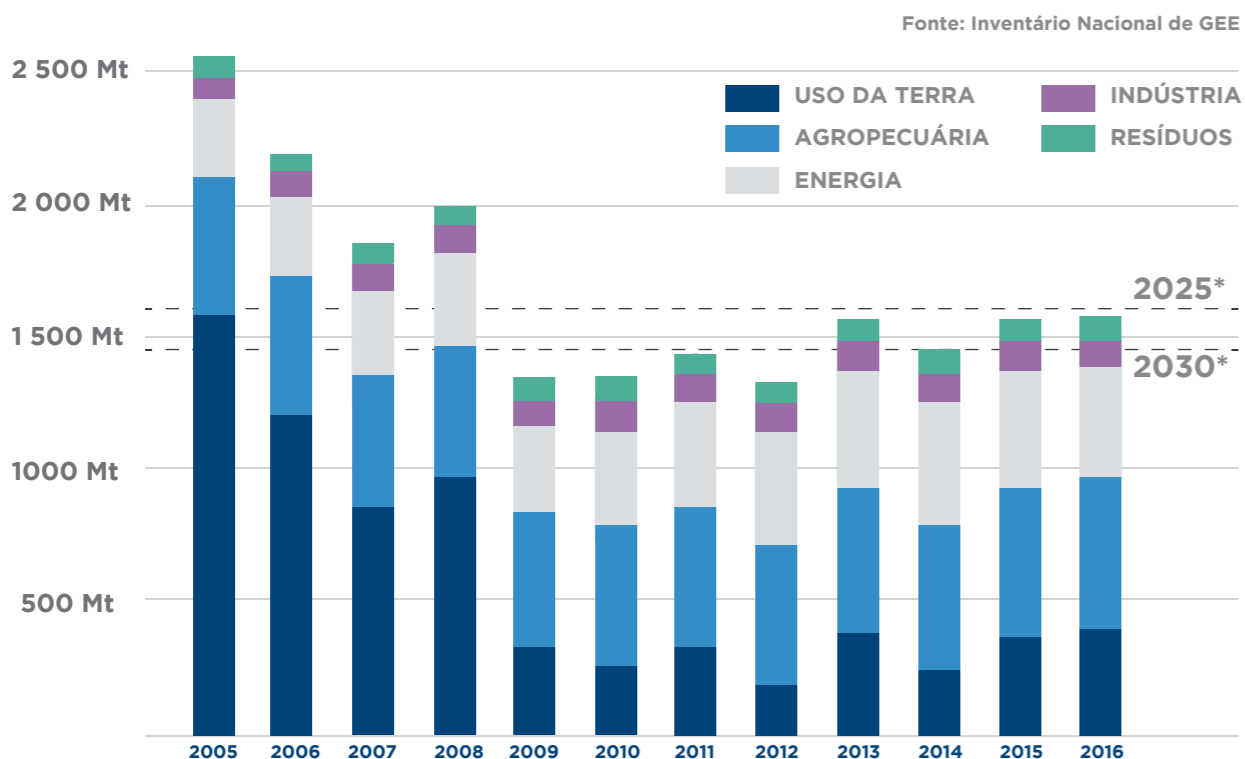
O primeiro regime de trocas, previsto no artigo 6.2³ do Acordo de Paris, regulamenta as trocas de resultados obtidos pelos países na execução de suas respectivas obrigações nacionais (também conhecido como “ITMO”).

³ Artigo 6.2. Ao participar voluntariamente de abordagens cooperativas que impliquem o uso de resultados de mitigação internacionalmente transferidos para fins de cumprimento das contribuições nacionalmente determinadas, as Partes devem promover o desenvolvimento sustentável e assegurar a integridade ambiental e a transparência, inclusive na governança, e aplicar contabilidade robusta para assegurar, inter alia, que não haja dupla contagem, em conformidade com orientação adotada pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo.

Figura 2: Receita dos Mercados Globais de Carbono

Na sequência de Paris, como mencionei, cada país fixou as suas metas de remissão de carbono, também conhecidas como Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC).⁴ A iNDC, na prática, discrimina os termos do compromisso nacional perante o mundo: o que é a obrigação de cada país e como espera atingir sua meta.

O Brasil, por exemplo, se comprometeu a reduzir suas emissões em 37% até 2025 e em 43% até 2030. Se conseguir superar o limite de suas obrigações, o “mercado de resultados” permite ao país vender o “crédito de resultado” para outros países que não tenham atingido sua meta. Ao longo do tempo, espera-se que esta colaboração entre nações amorteça as dificuldades e acelere o cumprimento do objetivo global.



Notas: CO₂e compreende as emissões de dióxido de carbono, metano, fluoretos e dióxido de nitrogênio, comparados pelos seus potenciais de aquecimento, nos termos do GWP-AR5. Consideram-se as emissões líquidas de GEE nas atividades ligadas ao uso da terra.

Há ainda muitas dúvidas sobre como exatamente este mercado funcionará. As mais presentes giram em torno do “órgão controlador” centralizado, da relação entre este órgão e os respectivos países, de como assegurar o rigor e transparência na contabilidade dos créditos, de como gerir a precificação. Também há dúvidas sobre fixação de base e teto para conter volatilidades de preços no mercado de resultados, além de toda a sistemática regulatória do mercado.

⁴ Os países devem comunicar suas contribuições nacionalmente determinadas, como indica o artigo X, a cada 5 anos (2020, 2025, 2030). O Acordo de Paris não fixou um “horizonte temporal comum” para todos os países (6.9, 6.10).

Figura 3: Emissões Brasileiras de CO₂e (2005 – 2016)

COMÉRCIO ENTRE ENTES

O segundo regime de trocas, previsto no artigo 6.4,⁵ regula o comércio de “créditos” de carbono entre empresas, organizações sociais e-ou outros entes subnacionais, como estados e prefeituras. Oficiosamente, este novo mercado é chamado de Mercado de Desenvolvimento Sustentável (MDS).

Ao contrário do mercado de resultados entre nações, a ideia básica deste “regime” é estimular a geração de projetos e atividades que comprovadamente reduzam a trajetória de emissões. Estas iniciativas, em outras palavras, trariam um benefício extra ao planeta, uma “adicionalidade” ambiental que, de outro modo, não existiria.

A inspiração desta proposta, apresentada originalmente pelo Brasil, é o mercado de créditos de carbono criado em Quioto (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e o Programa de Implementação Conjunta). Uma de suas virtudes seria convidar diretamente organizações privadas e sociais a produzirem benefício ambiental.

Há muitas incertezas, ainda, sobre a maneira como este mercado deve operar. Algumas das principais questões consistem em decidir quem realizará e como será realizada a governança deste regime. Aproveitaremos a estrutura de gestão dos antigos créditos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) ou criaremos estrutura nova de gestão? Haverá espaço para ação dos países na regulação? Em que medida?

Outro conjunto de dúvidas diz respeito à garantia de credibilidade dos créditos. Como medir e comprovar a adicionalidade ambiental? Não há uma, mas várias técnicas disponíveis. Como organizar, treinar e regular a rede de organizações responsáveis por certificar e prover o registro destes créditos em cada país? Vamos seguir um padrão global ou muitos?

COMÉRCIO ENTRE MERCADOS

O terceiro regime, na verdade, não está explícito no texto do artigo 6, mas é um elemento central de todo o regime de trocas de carbono. Consiste em ordenar a *integração* entre os dois mercados anteriores: o mercado de resultados (6.2) e o mercado de créditos de carbono (6.4).

O que torna esta integração um desafio à parte é a necessidade de “fechar” o sistema global de forma segura e íntegra. Cada ajuste em um lado da engrenagem tem o potencial de desencadear uma série de eventos, alguns difíceis de prever, para todo o regime de trocas.

Apresento as principais tensões na *integração* do mercado de carbono nos preparativos para Glasgow.

⁵ Artigo 6.4. Fica estabelecido um mecanismo para contribuir para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa e apoiar o desenvolvimento sustentável, que funcionará sob a autoridade e orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo, que poderá ser utilizado pelas Partes a título voluntário. O mecanismo será supervisionado por um órgão designado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo e terá como objetivos (...)

A primeira é um problema de *competência*: quem manda?

Por um lado, o avanço do mercado exigirá regulação cuidadosa. A tendência predominante é adaptar e ampliar o órgão-gestor do antigo MDL para cumprir este papel. A tarefa agora é mais complexa e sensível, pois envolve “regular” um mercado em nascimento e, possivelmente, em contínua evolução. Isso exigirá ajustar as regras ao longo do caminho. Seria uma delegação generosa e incomum de “poder” nacional para a governança de um “poder” global.

Por outro lado, é natural que surjam tensões acirradas entre posições distintas dos participantes no mercado global de carbono. Estas tensões precisarão ser resolvidas com celeridade, para evitar que os impasses prejudiquem o funcionamento do mercado. É imprescindível pensar em regime especial de solução de controvérsias, uma espécie de tribunal arbitral do carbono, que será tão melhor quanto mais rápido e barato for sua atuação.

A segunda sensibilidade é *contábil*: como registrar o crédito de carbono que provém de uma empresa (6.4) para “abater” dívida do orçamento de um país (6.2)?

A dificuldade prática aqui está em definir procedimentos de gestão contábil dos créditos e débitos de cada parte. Para que o crédito gerado por uma empresa saia do território brasileiro e entre na China, por exemplo, é necessário que este crédito seja “adicionado” ao orçamento brasileiro primeiro, para, imediatamente, ser “subtraído” dele? Ou o crédito “sai direito”, como se não estivesse em solo brasileiro, sem registro na conta orçamentária do Brasil, para ingressar diretamente no orçamento chinês? O tema parece briga contábil simples, mas tem gerado imensa tensão entre os países, preocupados com a “dupla contagem” do mesmo crédito de carbono, caso ele seja registrado no orçamento brasileiro.

A terceira é *política*: como cuidar da integridade do mercado de carbono?

Países podem comercializar créditos de atividades que reduzam emissões, desde que essas atividades não estejam previstas nas metas nacionais. O que um país se “obrigou” a fazer “por lei” será computado no atingimento da meta nacional, e não pode servir como “crédito” para comércio no Mercado de Desenvolvimento Sustentável. Esta restrição visa a garantir a integridade do crédito de carbono, é dizer, sua correspondência real com o carbono na natureza.

Este critério levanta dois problemas particulares.

O primeiro é que ele desincentiva países a fixarem metas mais ambiciosas de remissões; pois, ao acrescentar compromissos abrangentes no rol de suas obrigações, o país “perde a chance” de comercializar créditos gerados por atividades neste setor. No médio prazo, espera-se que toda a economia nacional seja abrangida pelas “metas” de redução. Daqui até lá, contudo, há uma trajetória de expansão. E os incentivos do regime de mercado estão traçados para que países sejam mais cautelosos, em vez de mais ambiciosos.

O segundo problema deste critério é que alguns países, como o Brasil, aparentemente não atentaram para as regras do jogo e travaram setores e políticas estratégicas. Ao fixarem seu compromisso nacional abrangente, comprometeram-se em entregar mercadoria, sem se dar conta do “preço”. No caso brasileiro, por exemplo, incluímos entre nossas metas em 2015

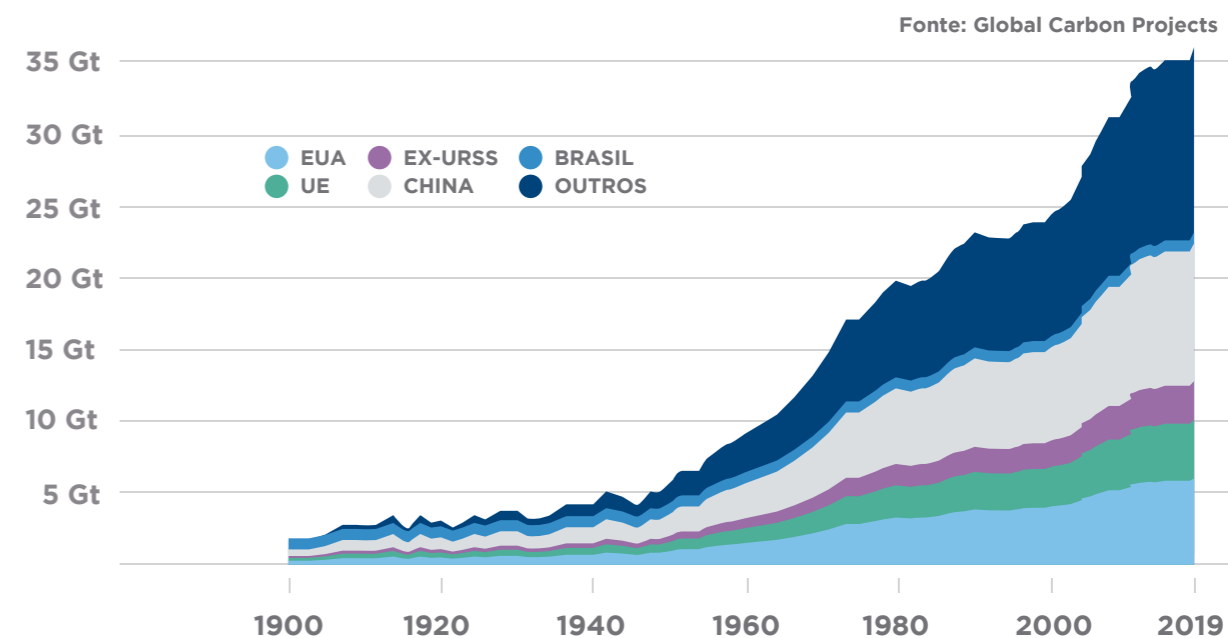
aprimorar uso do solo, conter desflorestamento e reflorestar áreas desmatadas, desenvolver o projeto ABC e projetos de ILPF. Tudo isso agora é obrigação, é dívida que o país assume perante o mundo.⁶

Para abater esta dívida, o Brasil pode “comprar” créditos de carbono de fora, mas não emitir. Ao contrário do que se pensa: o Brasil arrisca se tornar um grande “devedor” de carbono, e não um grande “credor” no novo mercado. Faz sentido a França ou a Inglaterra, que desmataram quase tudo, vender créditos de carbono para o Brasil cumprir a sua meta? Seria ridículo, se não fosse trágico.

Uma forma de evitar o problema seria mudar as regras de interpretação das metas nacionais, considerando que países diferentes adotam padrões diferentes de comprometimento e ainda não está claro como cada “métrica” será interpretada em um mercado compartilhado.⁷ Contudo, tentativas diplomáticas lideradas pelo governo brasileiro de alterar o critério básico do regime —*obrigação não gera crédito*— tem produzido grande resistência da Europa e dos principais formadores de opinião no Brasil e no mundo.

A quarta dificuldade prática é jurídica: o que fazer com o estoque de créditos de carbono produzidos segundo a legislação anterior (Protocolo de Quioto)?

Estudos revelam que foi gerado um amplo estoque de créditos de carbono no passado recente, porém ainda não comercializados.⁸

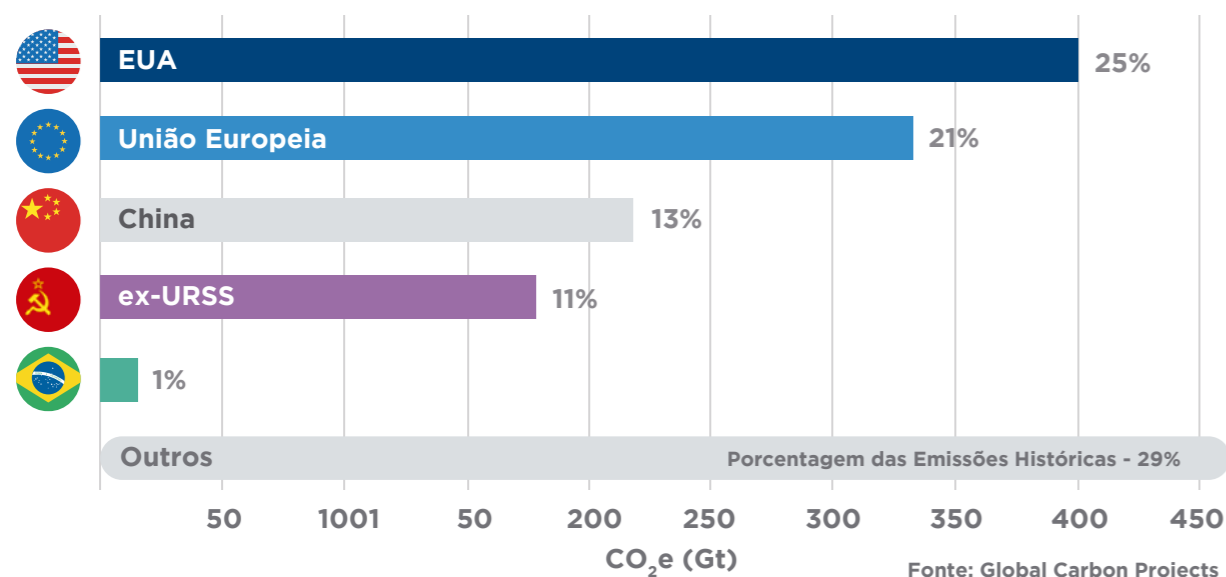


⁶ Na nova INDC brasileira, recentemente comunicada ao mundo, as obrigações setoriais “sumiram”. O princípio do avanço contínuo—e do não retorno—é a pedra de toque da diplomacia climática internacional. Não é claro como o fato será interpretado, assim que o novo regime entrar em funcionamento.

⁷ Alguns, por exemplo, comprometem-se setorialmente; outros, comprometem-se por uma redução da proporção carbono-PIB; outros, indistintamente em todos os setores da economia.

⁸ Segundo análise recente, 4 bilhões de créditos de carbono de MDL podem ingressar no novo mercado. Cf. Takayuki Ishikawaa, Soshi Yamasaki, Harry Fearnough, Lambert Schneider, Carsten Warnecke, Tatsushi Hemmia, Kazuko Yamaguchia e Kentaro Takahashid. CDM supply potential for emission reductions up to the end of 2020. Institute for Global Environmental Strategies, Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co., Ltd., NewClimate - Institute for Climate Policy and Global Sustainability gGmbH and Öko-Institut e.V. Disponível em https://newclimate.org/wp-content/uploads/2020/11/CDM-supply-potential-for-emission-reductions-up-to-the-end-of-2020_Nov2020.pdf

Figura 4: Emissões Anuais de CO₂ (1900 – 2018)



Notas: Dados incluem apenas as emissões brutas de dióxido de carbono. Exclui valores absorvidos e outros gases do efeito estufa. União Europeia compreende os 27 membros atuais e Reino Unido. Ex-URSS engloba as 15 repúblicas soviéticas. 1 Gt = 1 bilhão de toneladas.

Há controvérsias sobre a possibilidade de estes créditos serem aproveitados no novo Mercado de Desenvolvimento Sustentável. Por um lado, seria uma forma de respeitar o investimento de boa-fé e, assim, garantir também a credibilidade da norma internacional. Por que investir em um mercado recém-criado se, amanhã, suas regras podem ser alteradas e meu investimento se perder? Por outro, o alto estoque de créditos de carbono, alguns muito antigos e de qualidade duvidosa, poderia afetar a qualidade e o preço do novo mercado já no seu nascimento.⁹

⁹ 32 países assinaram declaração intitulada San Jose Principles for High Ambition and Integrity in International Carbon Markets, em que entre outros pontos, contestam "reabsorção" de créditos de MDL no novo mercado. Disponível aqui: <https://cambioclimatico.go.cr/sanjoseprinciples/about-the-san-jose-principles/> [acesso em 19.9.2021]

segundo conjunto de tensões que podem surgir nas negociações de Glasgow diz respeito à relação entre o *mercado* do artigo 6 e o *mercado voluntário* de carbono. Como em cada país o mercado voluntário pode desenvolver identidade própria, minha análise se concentra nas bases do mercado brasileiro.

No Brasil, o mercado voluntário se organiza a partir de três instrumentos básicos: (i) o mecanismo de Redução de Emissões de Desmatamento e Degradação (REDD+), (ii) o mecanismo de financiamento ESG, e (iii) o recém-criado instrumento público de pagamento por serviços ambientais (PSA).

Cada um destes instrumentos tem uma origem e forma próprias. O REDD+ é fruto de convenção internacional. Os princípios ESG são padrões informais criados pelo mercado. O PSA, por sua vez, é lei formal do estado brasileiro. Os três instrumentos fixam as bases do mercado voluntário brasileiro.

▶ REDD+.

O REDD+ é instrumento criado pela UNFCCC para incentivar países em desenvolvimento a empreenderem esforços adicionais de redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal.

Hoje, o REDD+ está fora do eixo de negociações do mercado de carbono regulado pelo artigo 6. A aprovação deste dispositivo, contudo, pode ter consequências para o REDD+.

O artigo 6 prevê a criação do mercado de projetos (MDS, art. 6.2). O MDS, por um lado, deve lidar com *projetos de florestamento e reflorestamento*, assim como o REDD+ (que, no entanto, possui escopo mais abrangente). Por outro lado, o MDS gera *créditos* que podem ser vendidos no mercado regulado; o REDD+, não; seu objetivo é outro, premiar o esforço adicional de países no cumprimento de obrigações com a preservação florestal.

O impacto imediato desta diferença de regimes está na decisão do país financiador de projetos. A tendência é que orientem seus recursos predominantemente para iniciativas que abatam "débito" do orçamento (art. 6.2), em vez de investirem em projeto florestal que não gere resultado equivalente.

Imagine o seguinte exemplo: a Noruega gostaria de contribuir com a preservação da floresta na Amazônia; pode fazer isso via doação para projetos de REDD+, que não geram créditos de carbono para o mercado regulado, ou pode fazer isso via projetos de MDS florestais, que, sim, geram créditos cumprimento de sua obrigação nacional. Qual das opções deve a Noruega eleger?

As consequências para o Brasil do “desalojamento” do REDD+ do seu nicho de mercado podem ser significativas. O Brasil é o maior país florestal do mundo e um beneficiário contínuo de projetos de REDD+. Além disso, o REDD+ é uma das poucas iniciativas da governança climática internacional que, de fato, trouxe investimentos em infraestrutura de gestão na Amazônia. Vários estados recebem projetos conhecidos.¹⁰

Para conter o takeover hostil do MDS, um caminho seria defender a equivalência entre os dois regimes na geração de créditos de carbono para trocas no mercado regulado. Assim, para o país-comprador, não haveria diferença entre um mercado e outro. O REDD+, ao menos para fins de crédito orçamentário, passaria a integrar o mercado regulado.

Aqui, contudo, ressurgem o problema da dupla contagem dos créditos de carbono. Na situação brasileira, conter o desmatamento da Amazônia é uma das obrigações prioritárias do país (e não poderia ser diferente), já inscritas em suas metas (INDC). Pelo princípio de que obrigação gera dívida e não crédito, o benefício do REDD+ contaria apenas para avançar nossa própria obrigação, e não para abater dívida externa.¹¹

Uma alternativa seria defender que parte dos recursos arrecadados pelo mercado de créditos de carbono, previsto no parágrafo 6.6, sejam direcionados para investimentos em projetos florestais. A pré-vinculação de parte dos recursos a uma tarefa ou setor específico, contudo, promete encontrar resistências, especialmente quando boa parte do mundo luta para se reerguer da recessão dolorosa aprofundada pela COVID-19.

Ainda que nenhuma dessas propostas avanças, o REDD+ não “morrerá”. Há fundo global específico (*Green Climate Fund*) para financiar seus esforços de proteção florestal. Além disso, o mercado de carbono florestal possui apelo particular no mundo atual. Empresas e organizações têm sinalizado crescente interesse em manter investir na conservação de florestas, até mesmo na forma de doação, para compensar emissões.¹²

▶ MERCADO “ESG-PSA”

O financiamento com propósito Ambiental-Social-Governança (ESG) e o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) não são, especificamente, instrumentos de um mercado de trocas de carbono.

O financiamento ESG é um instrumento de financiamento de empreendimentos comprometidos simultaneamente com princípios ambientais, sociais e de governança. O Pagamento por Serviços

Ambientais (PSA), por sua vez, é instituto recém aprovado pela legislação brasileira que regula a remuneração de *serviços ambientais*, compreendidos como “atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos”.

Individualmente, cada um destes instrumentos serve a objetivo próprio. Mas quando se juntam, no contexto brasileiro, formam um estímulo poderoso para o avanço do mercado voluntário de carbono.¹³ O financiamento ESG cria a *oferta* de investimentos para atividades com benefício também ambiental. O PSA, por sua vez, cria a demanda de trabalho para atendimento de serviços ambientais. A descarbonização é a resultante mais provável desta equação.

Como a aprovação do artigo 6 deve impactar este mercado voluntário?

O mercado MDS e o mercado ESG-PSA têm tudo para se reforçarem mutuamente, por três motivos centrais.

Primeiro, os propósitos são os mesmos. O mercado ESG-PSA envolve atores públicos e privados, financeiros e sociais, na prestação de serviços ambientais. Uma parte dos créditos poderia ser também registrada como MDS. Outra parte, fora das metas fixadas na INDC, poderia gerar créditos no mercado voluntário.

Segundo os atores, em boa medida, também devem ser os mesmos. No plano operacional, são poucos os técnicos de financiamento e gestão de atividades que geram créditos de carbono, no mercado regulado e voluntário. Boa parte deles estão ligados, direta ou indiretamente, aos setores financeiro e social.¹⁴ No curto prazo, é improvável que o rol se amplie rapidamente.

Terceiro, os “medos”, de lado a lado, também são os mesmos. Uma das preocupações principais compartilhadas por integrantes do mercado regulado é que financiamentos ESG acabem se tornando “propagandas” de negócios que já ocorreriam de todo modo, mas agora com a chancela “verde”. Isso poderia prejudicar, no imaginário popular, a credibilidade do mercado de carbono como um todo. Por sua vez, investidores voluntários também se preocupam com histórico questionável de antigos projetos de MDL, cuja qualidade é inversamente proporcional à burocracia para serem reconhecidos. Controvérsias sociais e ambientais não são incomuns no mercado regulado.¹⁵

Nas negociações internacionais, o mais importante, no ponto, é facilitar ao máximo o acesso aos investimentos. O “grande” empresário, na cidade ou no campo, saberá chegar a Londres, a Berlin ou a Nova York, para captar seu crédito. A massa de produtores pequenos e médios no campo, tão ou mais comprometidos com o meio ambiente do que qualquer outro, é que deve ser priorizada em qualquer negociação. Pois se der certo para eles, dará certo para os demais.

¹⁰ O No Acre, Projeto Purus (CarbonCo, LLC). No Amapá, Projeto REDD+ Flota (Embrapa Amapá e Parceiros) Projeto Carbono Cajari (Instituto Estadual de Florestas (IEF) e Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas do Rio Cajari) Projeto Jari-Amapá (Biofílica e Orsa Florestal). No Amazonas, Projeto de RED da RDS do Juma (Governo do Estado e Fundação Amazonas Sustentável) e Projeto Itacoatiara (Biofílica e Amata). No Mato Grosso, Cotriguaçu Sempre Verde (Instituto Centro de Vida (ICV), a prefeitura municipal, o governo estadual, a ONFI e o Instituto de Florestas Tropicais.) No Pará, REDD+ Calha Norte Pará (Imazon, em parceria com a Conservação Internacional e a Secretaria de Meio Ambiente do Pará (SEMA); Projeto de REDD em São Félix do Xingú (The Nature Conservation - TNC, Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Pará (SEMA), e Projeto Ecomapuá REDD, Ilha do Marajó (Ecomapuá Conservação Ltda); e Projeto REDD Cikel (CIKEL Amazônia Brasileira). Projeto Carbono Florestal Suruí (Associação Metareilá do Povo Indígena Suruí).

¹¹ O “esforço adicional” exigido pelo REDD+ não deve ser interpretado da mesma forma que o MDS. O fato de o Brasil incluir o combate ao desmatamento no rol de obrigações não impede o país de acessar recursos de REDD+ para acelerar nos esforços, portanto adicionais, de cumprir seus compromissos.

¹² Veja, por exemplo, o programa adote um parque, e a participação da Coca-Cola na Amazônia.

¹³ A particularidade destes instrumentos merece nota. Ao contrário do REDD+, ancorado em decisões internacionais, o mercado de carbono, neste caso, assenta-se em *regulação privada*, com reconhecimento *estatal*. O que a lei faz, no PSA, é conferir segurança jurídica para agentes públicos e privados, incluindo prefeituras, estados, empresas, organizações sociais engajarem-se na prestação de serviços que promovam adicionalidade ambiental e sejam remunerados por isso, seja pelo estado, seja pelo setor privado.

¹⁴ O impulso ambiental do setor financeiro provém, provavelmente, da percepção rápida de dois novos riscos na economia: o risco de clima, acentuado pela volatilidade e frequência de eventos climáticos de alto impacto; e o risco de imagem, provocado pelo perfil mais exigente de novas gerações com proteção do planeta.

¹⁵ Cf. Projeto Barro Blanco, disponível aqui: https://www.youtube.com/watch?v=1PYAzFFZs_Y [acesso em 19.9.2021]

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As negociações em Glasgow apostam alto na criação do mercado global de carbono. A regulamentação do tema, em boa medida, é o “fechamento” da última porta que ainda ficou aberta em Paris. Segundo especialista nas discussões climáticas internacionais, é “*make or break*”.

A resposta final, é provável, deve passar pelo *script* de temas listados neste ensaio e pela capacidade diplomática de construir consensos em torno deles. Em última análise, o consenso global deverá sinalizar a disposição dos países em apostar em mecanismo de mercado como o meio mais promissor para ordenar a colaboração climática entre países, empresas e sociedade.

Do ponto de vista brasileiro, é importante para o país, primeiro, compreender o que está em jogo; segundo, compreender os riscos *internos* aos regimes de trocas embutidos no artigo 6, mas também compreender como este artigo deve impactar o emergente mercado voluntário de carbono no país, com especial atenção para as florestas e a massa de produtores brasileiros.

ANEXO: ARTIGO 6 DO ACORDO DE PARIS

Artigo 6º

1. As Partes reconhecem que algumas Partes poderão optar por cooperar de maneira voluntária na implementação de suas contribuições nacionalmente determinadas, a fim de permitir maior ambição em suas medidas de mitigação e adaptação e de promover o desenvolvimento sustentável e a integridade ambiental.

2. Ao participar voluntariamente de abordagens cooperativas que impliquem o uso de resultados de mitigação internacionalmente transferidos para fins de cumprimento das contribuições nacionalmente determinadas, as Partes devem promover o desenvolvimento sustentável e assegurar a integridade ambiental e a transparência, inclusive na governança, e aplicar contabilidade robusta para assegurar, inter alia, que não haja dupla contagem, em conformidade com orientação adotada pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo.

3. O uso de resultados de mitigação internacionalmente transferidos para o cumprimento de contribuições nacionalmente determinadas sob este Acordo será voluntário e autorizado pelas Partes participantes.

4. Fica estabelecido um mecanismo para contribuir para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa e apoiar o desenvolvimento sustentável, que funcionará sob a autoridade e

orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo, que poderá ser utilizado pelas Partes a título voluntário. O mecanismo será supervisionado por um órgão designado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo e terá como objetivos:

- (a) Promover a mitigação de emissões de gases de efeito estufa, fomentando ao mesmo tempo o desenvolvimento sustentável;
- (b) Incentivar e facilitar a participação na mitigação de emissões de gases de efeito de estufa de entidades públicas e privadas autorizadas por uma Parte;
- (c) Contribuir para a redução dos níveis de emissões na Parte anfitriã, que se beneficiará das atividades de mitigação pelas quais se atingirão resultados de reduções de emissões que poderão também ser utilizadas por outra Parte para cumprir sua contribuição nacionalmente determinada; e (d) Alcançar uma mitigação geral das emissões globais.

5. Reduções de emissões resultantes do mecanismo a que se refere o parágrafo 4º deste Artigo não deverão ser utilizadas para demonstrar o cumprimento da contribuição nacionalmente determinada da Parte anfitriã, se utilizadas por outra Parte para demonstrar o cumprimento de sua contribuição nacionalmente determinada.

7. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo adotará regras, modalidades e procedimentos para o mecanismo a que se refere o parágrafo 4º deste Artigo em sua primeira sessão.

8. As Partes reconhecem a importância de dispor de abordagens não relacionados com o mercado que sejam integradas, holísticas e equilibradas e que lhes auxiliem na implementação de suas contribuições nacionalmente determinadas, no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, de maneira coordenada e eficaz, inclusive por meio, inter alia, de mitigação, adaptação, financiamento, transferência de tecnologia e capacitação, conforme o caso. Essas abordagens devem ter como objetivos:

- (a) Promover ambição em mitigação e adaptação;
- (b) Reforçar a participação dos setores público e privado na implementação de contribuições nacionalmente determinadas; e
- (c) Propiciar oportunidades de coordenação entre instrumentos e arranjos institucionais relevantes.

9. Fica definido um marco para abordagens de desenvolvimento sustentável não relacionadas com o mercado, a fim de promover as abordagens não relacionadas com o mercado a que refere o parágrafo 8º deste Artigo.



Rua Itapeva, 474 - Bela Vista
CEP 01332-000 - São Paulo - SP - Brasil
Telefone: (11) 3799-3453
coordenacao.mpe@fgv.br

fgv.br/eesp