

O MERCADO DE CARBONO É PARA O SÉC. XXI

Palavras-chave: Mercado de carbono, Regulação, Sistema de Comércio de Emissões, Cap-and-Trade, Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC), Precificação de emissões, Emissões, NDC, Legislação, Acordo de Paris, Governança..

RESUMO EXECUTIVO

Neste documento, manifestam-se subsídios ao futuro posicionamento da Frente Parlamentar Ambientalista (FPAmb) quanto ao modelo de governança proposto no desenho institucional do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE).

DA ANÁLISE ESSENCIAL

O Congresso Nacional envereda-se rumo à criação de um sistema brasileiro de comércio de emissões de gases de efeito estufa. Essa é uma abordagem de mercado amplamente usada para controlar vários tipos de poluição, oferecendo incentivos econômicos à descarbonização de etapas dos processos produtivos.

No Projeto de Lei Substitutivo que institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), apresentado pela senadora Leila Barros (PDT/DF) à Comissão de Meio Ambiente do Senado, a autoridade governamental alocará limites de emissões para setores econômicos. As plantas e instalações reguladas receberão, então, cotas de emissão e poderão se beneficiar vendendo-as, em caso de redução de emissões abaixo do montante que lhes foi designado. Desta forma, acaba-se por estabelecer um preço de mercado para as emissões de gases de efeito estufa. Esse mecanismo será fundamental para sinalizar responsabilidades e oportunidades de descarbonização a longo prazo para todos os agentes econômicos.

Ao passo em que os ideais motivadores e a robustez textual da proposta estão ajustados, nota-se uma falta relevante: o modelo de governança. De acordo com o Projeto de Lei nº 412/22, Art. 6º, aprovado no Senado Federal, a senadora Leila Barros teceu a seguinte proposta:

“Art. 6º A governança do SBCE será composta:

I – pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, previsto no art. 7º da Lei nº 12.187, de 2009; II – pelo órgão gestor do SBCE; e III – pelo Comitê Técnico Consultivo Permanente.

Parágrafo único. Ato do Poder Executivo federal estabelecerá a composição e as regras de funcionamento dos órgãos que compõem a governança do SBCE.”

Ainda, no Art. 9º, IV, §2º, oportuniza-se a criação da Câmara de Assuntos Regulatórios, composta por entidades representativas dos setores regulados, diretamente ligada ao Comitê Técnico Permanente Consultivo.

DA PROBLEMÁTICA E DA ANÁLISE TEÓRICA

A proposta de governança vigente é antiquada a respeito do avanço da literatura de governança e das boas práticas de democratização de mecanismos de participação na condução das políticas

públicas. Nosso objetivo é, portanto, ampliar o olhar sobre as diferentes – e melhores – opções existentes, de modo a recomendar aperfeiçoamentos à governança do futuro SBCE.

A origem da proposta de estabelecimento do SBCE encontra respaldo legal na Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC). Nesse diploma, resta descrito o modo de funcionamento básico do Mercado de Carbono, bem como estabelece o objetivo de estimulá-lo. Mas, sem governança, não se alcançam objetivos.

A estruturação da governança envolve a definição das instâncias governativas, a gestão de riscos e dos controles internos, as ações de monitoramento e de avaliação da política pública, bem como do plano de implementação da política. Em virtude do exposto, as insuficiências da proposta tornam-se explícitas.

A começar, o modelo institucional proposto no substitutivo prevê um **Órgão Gestor**, ao qual são alocadas competências regulatórias, operacionais e sancionatórias. Acima dele, um **Órgão Supervisor** – por enquanto, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). E também se prevê o **Comitê Técnico Consultivo Permanente (CTCP)**, aberto a representantes do setor privado, academia e sociedade civil, com notório saber.

Com apreciação ao mérito da abertura à participação social no CTCP, nosso foco dá-se no Órgão Supervisor – instância máxima de decisão no Sistema. Dentre outras atribuições em rol taxativo, o Órgão Supervisor deverá aprovar o Plano Nacional de Alocação e aprovar o Plano Anual de Aplicação dos recursos oriundos da arrecadação do SBCE. Ou seja, será diretamente responsável por aprovar o limite máximo de emissões, a quantidade de Cotas Brasileiras de Emissões, a gestão e a operacionalização dos mecanismos de estabilização de preços dos ativos integrantes do SBCE. Garantirá, por consequência, o

incentivo econômico à redução ou remoção de emissões de gases de efeito estufa, bem como decidirá a destinação específica em relação à aplicação de recursos para a promoção da pesquisa e do desenvolvimento de tecnologias de baixo carbono nos setores regulados.

Caso aprovado sem alterações, todas essas atribuições centrais estarão concentradas nas canetas dos dezoito Ministros de Estado que compõem o CIM. A única possibilidade de contestação, recomendação de melhoria, monitoramento ou denúncia por parte da sociedade se daria em caráter consultivo no CTCP ou por intermédio de judicialização.

O modelo de governança escolhido era justificável no século passado, no processo de weberização da Administração Pública brasileira. Concentrar as decisões máximas exclusivamente no Governo Federal e em Comitê que não percebe experiência em práticas regulatórias é receita para a desarmonia, para a morosidade de implementação, e para o risco de perda de competitividade dos produtos industrializados nacionais quando escrutinados pelo *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) europeu.

À medida em que a dimensão climática se centraliza na agenda política doméstica e internacional, fica explícito que para trazer benefícios concretos à sociedade e ao setor produtivo, as estratégias de implementação das políticas públicas não podem ser adotadas apenas por um Presidente, por Ministros isolados, ou ainda, ficar restrita a um grupo de burocratas, pois as deliberações relacionadas a questões em disputa devem ser suficientemente exaustivas para tornarem-se legitimamente justificadas.

Não obstante às crescentes pressões pela modernização das políticas públicas climático-ambientais do país, a proposta corrente segue altamente hierarquizada, associada ao *modus operandi* da chamada “Era da Administração Pública” de 1940, extensivamente criticada por

se provar ineficiente e servir prioritariamente a interesses de burocratas, agentes políticos e de seu núcleo de influência em detrimento da coletividade.

O modelo citado reflete uma abordagem “*top-down*”, na qual inspiram-se valores de hierarquia, independência da realidade social e primazia pela internalidade. Uma visão que trouxe avanços políticos e administrativos ao Estado brasileiro no desenvolvimento do século XX, mas devido ao conjunto inteiramente novo de transformações sócio-legais pós-1988, evidenciou-se insuficiente quando se trata de atender a demandas urgentes.

A “lógica dos mercados” em algumas áreas do serviço público buscou contornar entraves desse modelo hierárquico de formulação de políticas públicas em variadas sociedades. Assim, conceitos como *benchmarking*, *trade-off*, competição de interesses, ganhadores e perdedores entraram na agenda de formulação de políticas públicas. O intuito deu-se para a criação de valor público e para abordar a natureza plural, e por vezes conflitante do Estado Nacional contemporâneo, em que atores diversos contribuem para a formulação e para a implementação de políticas públicas. Surgiu, ao final das disputas acadêmicas, a conhecida *New Public Governance* (NPG).

A NPG não preconiza hierarquias marmorificadas ou comando e controle. Reconhece-se a relevância da sociedade civil e advoga-se pela compreensão de que nem todo conhecimento está no Governo, razão precípua pela qual o aspecto essencial da governança deve ser o engajamento do público afetado ou interessado. Ela instaura o abandono do “princípio defensivo” da governança, antidemocrático e centralizador, baseando-se em articulação, indicadores de avanço de implementação e regimes mais abertos.

Em uma era de intenção de democratização e incremento de participação científica no fazer público, as políticas climáticas devem ser exponencialmente responsivas ao

estabelecimento de incursões multissetoriais. O engajamento interno, o monitoramento externo e independente, bem como a deliberação ampla, incentivam o compartilhamento de responsabilidades entre setores público, privado e sociedade civil.

Trazendo o mérito ao Sistema Brasileiro do Comércio de Emissões, nada disso se verifica. Recai-se em governanças caducas, as quais não encontram paralelo nem mesmo em outros Comitês ou Comissões setoriais, que possuem cota garantida de participação da sociedade civil, como é o exemplo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

DA PROPOSTA DE MELHORIA

As melhorias na proposta de governança podem dar-se de variadas maneiras. Dedicar-se esta seção à que cremos mais legítima.

Defende-se, portanto, a seguinte emenda aos artigos 6º e 7º do Projeto de Lei nº 412, de 2022, nos termos de seu substitutivo:

por conta dos créditos de carbono dos projetos implantados em seu território. Para emitir um ajuste correspondente, o governo pode definir condições de elegibilidade, pode exigir integridade socioambiental dos projetos e até cobrar uma contribuição em troca do ajuste. Os recursos dessa contribuição poderiam servir para políticas climáticas de adaptação ou investimentos em redução das emissões nacionais.

“Art.6º A governança do SBCE será composta:

I – pela Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima - CIMGC, prevista no art. 7º da Lei nº 12.187, de 2009 (...)

Parágrafo único. Ato do Poder Executivo federal detalhará a composição e as regras de funcionamento dos órgãos que

compõem a governança do SBCE, seguindo os parâmetros gerais estabelecidos nesta lei.

Art.7º A Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima é o órgão deliberativo do SBCE, de caráter participativo, ao qual compete: (...)

§1º **Quarenta por cento (40%) dos assentos da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima serão preenchidos por representantes do Poder Executivo Federal e os demais sessenta por cento (60%) serão ocupados, em igual número, por representantes dos governos estaduais, de setores empresariais, de trabalhadores, de organizações de povos indígenas e de comunidades tradicionais e de organizações da sociedade civil com histórico de atuação na defesa do meio ambiente e do combate às mudanças climáticas.**

§2º O regulamento definirá o número de assentos e a forma de indicação dos membros da CIMGC, sendo assegurado aos governos estaduais e aos diversos setores da sociedade civil o direito de escolherem livremente seus representantes.

§3º O mandato dos representantes dos governos estaduais e dos diversos setores da sociedade civil será de 4 (quatro) anos, permitida a recondução.”

A presente sugestão visa a qualificar a **Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC-MCTI)**, como o órgão colegiado e participativo que atuará na supervisão e controle social do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões, em substituição ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – CIM, como proposto no texto substitutivo apresentado pela relatora, senadora Leila Barros.

O CIMGC, diferentemente do CIM, possui comprovada experiência em regulamentação de temáticas climáticas, as quais vão muito além da regulação do SBCE, dentre elas: a) coordenar a implementação da Política Nacional de Mudança do Clima; b) **propor metas nacionais de redução de emissões de gases de efeito estufa para os diversos setores da economia brasileira, mesmo os não regulados no âmbito deste projeto**; c) promover a articulação entre órgãos federais, estaduais e municipais para uma boa execução da PNMC; e d) estabelecer diretrizes para a elaboração de planos setoriais.

Simultaneamente, o CIM é voltado primordialmente para coordenação intragovernamental, possui caráter permanente e é responsável por acompanhar a execução de ações e políticas públicas no contexto do Poder Executivo federal em sentido amplo. Amplo demais para as demandas instrumentais do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões. Atente-se, ainda, que o CIM não tem histórico consolidado em termos de práticas de normatização, uma vez que nunca emitiu resoluções.

A definição da CIMGC como Órgão máximo assegura maior nível de transparência nas decisões relacionadas às políticas de combate às mudanças climáticas. Com representantes de diversos segmentos da sociedade, há maior probabilidade de que as decisões sejam tomadas de forma mais transparente e que haja responsabilização (accountability) por parte dos tomadores de decisão do SBCE. Ao garantir 60% dos assentos na CIMGC aos representantes dos governos estaduais, setores empresariais, trabalhadores, organizações de povos indígenas, comunidades tradicionais e organizações da sociedade civil, inclui-se heterogeneidade de perspectivas e interesses na formulação e implementação das regras que regerão o SBCE.

O Acordo de Paris enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da cooperação entre diferentes níveis de governo para combater as mudanças climáticas. A definição

da CIMGC como colegiado participativo está alinhada com esse compromisso internacional.

Por fim, a governança do SBCE deve possuir alta competência técnica, ser neutra para assegurar isonomia a todos os envolvidos no mercado e ter eficácia na preservação da integridade ambiental do sistema. No presente momento, o Substitutivo do PL 412/22 não discrimina quem caberá ser o Órgão Gestor do Sistema. Desse modo, entende-se que o desenho acima dirimido é a melhor forma de

garantir consecução de objetivos, pacificação de decisões e detalhamento técnico para que o Brasil atinja suas metas de redução de emissões. Lembra-se, ao final, que o melhor indicativo de sucesso do funcionamento do SBCE é sua desnecessidade o mais prontamente possível. O Mercado de Carbono Regulado deve seguir as melhores práticas de governança do Séc. XXI para que nesse mesmo século possa ser desmontado, em razão da plena transição econômica ao Baixo Carbono.



Contato:
contato@institutotalanoa.org

IBGC
daniilo.gregorio@ibgc.org.br
e
renan.perondi@ibgc.org.br