



Parecer dos Povos sobre a Proposta para Criação de um Sistema de Cotas e Comércio de Poluição no Brasil

29/09/2023

Introdução

No primeiro ano do governo Lula, a agenda climática é alçada ao patamar de alta prioridade tanto na política internacional quanto na política brasileira. Nesse contexto, o **Congresso Nacional negocia a aprovação de uma regulação que visa criar um sistema para a distribuição e compra/venda de licenças de poluição no país**. A proposta é de autoria da Senadora Leila Barros (PDT-DF), que apresentou um relatório favorável ao Projeto de Lei nº 412 de 2022¹, com parecer pela aprovação do texto substitutivo. Neste documento, tomamos o primeiro texto substitutivo, como referência para a análise. Algumas semanas após a sua apresentação, e, com base na manifestação e proposta de emendas por parte de

¹O texto substitutivo apresentado pela senadora Leila Barros (PDT-DF), herdou uma série de “apensados” do projeto original, nº 412 de 2022, quais sejam: PL 2.122, de 2021, do Senador Weverton, que institui o marco regulatório para ativos financeiros associados à mitigação das emissões de gases de efeito estufa; PL 3.606, de 2021, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que institui o marco regulatório para o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE; PL 4.028, de 2021, do Senador Marcos do Val, que dispõe sobre diretrizes gerais para a regulamentação do mercado de carbono no Brasil por meio de instrumentos econômicos; PL 1.684, de 2022, do Senador Jader Barbalho, que dispõe sobre a regulamentação do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE, e PL 2.229, de 2023, de autoria do Senador Rogério Carvalho, que passou a tramitar conjuntamente, a partir da aprovação do Requerimento nº 745, de 2023.



alguns setores, outro texto substitutivo foi apresentado, acatando parte das novas sugestões². Este último documento não é trazido ao debate aqui.

A proposta que cria o **Sistema Brasileiro de Redução de Emissões (SBCE)** tramita em caráter terminativo na Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado. Em 30 de agosto de 2023, o texto substitutivo foi lido aos membros da CMA. A sua apreciação foi interrompida por um pedido de vistas, mas há previsão para que seja incluída na pauta ainda em setembro para aprovação. Caso seja aprovada, a medida deverá cumprir o prazo regimental de cinco sessões para que parlamentares interessados possam interpor recurso visando à mudança do regime de tramitação, o que permitiria que o projeto fosse debatido no plenário do Senado Federal antes de ser encaminhado à Câmara dos Deputados.

No entanto, em vista da composição do Congresso Nacional, menos favorável às forças progressistas, essa opção não parece representar tanto uma oportunidade quanto um risco. O presidente do Senado, Rodrigo Pacheco (PSD-MG), e a senadora do agronegócio, Teresa Cristina (PP-MS), já tiveram as suas atenções atraídas pelo projeto de lei. Por isso, a proposta caminha mais lentamente do que o esperado inicialmente. Em particular, no caso do agronegócio, busca-se assegurar que o setor não seja atingido pela normativa. No entanto, conforme argumentamos a seguir, essa exclusão não se coaduna ao perfil de poluição do país, que registra os maiores níveis de emissões de gases de efeito estufa nos setores de mudança do uso da terra e na agropecuária.

As organizações da sociedade civil do campo popular, sindicatos, os movimentos sociais e representantes de Povos e Comunidades Tradicionais abaixo assinados manifestam, por meio deste **Parecer dos Povos**, um conjunto de preocupações que confirmam a necessidade de que o diálogo com a sociedade civil organizada

²Para a segunda versão do texto substitutivo, acesse o link: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9462956>>.



seja reaberto. Insistimos no ponto – já discutido em audiência pública no Senado – , segundo o qual as oitivas promovidas tanto pelo Executivo (Comitê Interministerial) quanto pelo gabinete da relatora³ foram desequilibradas, e, dessa forma, não permitiram ampla participação popular. Nossa percepção é que não podem ser chamados ao diálogo apenas os especialistas da academia, da sociedade civil e da iniciativa privada, a exemplo das associações empresariais, bancos e startups financeiras. Isto porque em jogo não está apenas a construção de um nicho de mercado, e sim a garantia de que direitos humanos não serão violados, bem como a proteção da integridade ambiental, que, por sua vez, é irreduzível ao carbono, englobando outros saberes e modos de vida interdependentes à natureza.

Embora a criação de um mercado regulado de carbono tenha como principal alvo do processo regulatório o disciplinamento das práticas poluentes da indústria, o anteprojeto de lei deixa em aberto a definição dos setores considerados chave, ao mesmo tempo que sinaliza a vinculação do mercado voluntário de carbono ao SBCE. Por um lado, as disputas já conhecidas envolvendo o agronegócio mostram **a importância de que uma disputa pública sobre os setores a serem incluídos na regulação ocorra desde já**. Por outro lado, o acoplamento dos mercados voluntário e regulado nos deixa com um mercado de poluição onde circulam

³ Segue o link para a taquigrafia das quatro audiências públicas convocadas pelo gabinete da Senadora Leila Barros (PDT-DF): 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; _____. **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; _____. **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; _____. **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.



títulos podres de carbono, em razão do alto custo social dos créditos voluntários e da sua associação a fraudes investigadas nacional e internacionalmente. Assim, na lógica de facilitar o cumprimento das metas de poluição aplicadas às empresas, a proposta segue reiterando o ciclo vicioso de assédio, expulsões e deslocamentos forçados associados à instalação de projetos voluntários de carbono denunciados por tantas comunidades, além de reforçar uma abordagem conservacionista ultrapassada e sem lugar no Brasil. Na floresta tem gente, e essa gente deve ser reconhecida na sua dignidade, além de ter os seus direitos, conquistados a duras penas, protegidos.

Por isso, considerando que povos indígenas, comunidades tradicionais e camponesas já são vítimas de um conjunto de violações de direitos humanos e territoriais associados à instalação de projetos de carbono no mercado voluntário, as suas experiências deveriam ter sido trazidas à público e traduzidas em contribuições efetivas para a construção de salvaguardas socioambientais. Este, infelizmente, não foi o caso. Mesmo assim, a partir da provocação das comunidades tradicionais, conhecimento tem sido produzido a respeito destas violações, e já estão disponíveis para os tomadores de decisão.

Um levantamento feito pelo escritório de advocacia Hernandez Lerner e Miranda⁴, com base em dados extraídos da plataforma da certificadora Verra⁵ – a principal em operação no Brasil –, registrou algumas implicações fundiárias deste mercado para a diversa malha socioterritorial brasileira. Por meio desta investigação, verificou-se que dos 69 projetos disponíveis para avaliação, 11 possuem sobreposição total com áreas de uso coletivo; 22 possuem sobreposição com áreas

⁴ HERNANDEZ LERNER & MIRANDA. **Olhar para o céu com os pés fincados na terra: Áreas de uso coletivo e mercado voluntário de carbono na Amazônia brasileira: uma abordagem baseada em direitos**. 2023.

⁵ Desde o início de 2023, diversos veículos de imprensa têm denunciado práticas pouco transparentes e até mesmo fraudulentas da empresa. Para maiores informações, ver: SOURCE MATERIAL, DIE ZEITUNG e THE GUARDIAN. **The Carbon Con**. Publicado em 18 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://www.source-material.org/vercompanies-carbon-offsetting-claims-inflated-methodologies-flawed>>. Acesso: 21/01/2023.



públicas; 23 são desenvolvidos em áreas privadas. Com base nessa constatação, são identificados **riscos relacionados à situação fundiária**⁶ de áreas de uso coletivo com titulação privada nos mercados voluntários de carbono, afetando principalmente as populações já vulnerabilizadas pela ineficácia das leis nacionais relacionadas ao acesso à terra e ao território. Tal situação, cabe lembrar, é intensificada pela morosidade da reforma agrária e pelo racismo que marca a dificuldade para avançarmos nas demarcações das terras indígenas, quilombolas e extrativistas. É, então, possível dizer que o estudo destaca a **preocupação rediviva dos movimentos sociais do campo e da floresta em relação à progressiva transformação das concepções sobre ordenamento territorial no país, cada vez mais conectadas ao direito privado, e, conseqüentemente, mais distantes das diretrizes do direito consuetudinário e da reforma agrária.**

Ainda, no que tangem às discussões sobre a questão fundiária no mercado voluntário de carbono, a experiência do município marajoara de Portel (PA), descrita em um relatório conjunto do Movimento Mundial de Florestas Tropicais (WRM) e o Sindicato de Trabalhadores(as) Rurais (STTR)⁷, chama a atenção pela gravidade das denúncias recolhidas. O documento mostra indícios de que empresas desenvolvedoras de projetos de carbono estariam relacionadas à

⁶ Em relação à questão fundiária, a ONG Terra de Direitos publicou importante Nota Técnica que aborda questões relativas à implantação de mercados de carbono em territórios quilombolas, uma das formas de ocupação da terra mais vulnerabilizadas pela introdução desse instrumento. O material está disponível em: TERRA DE DIREITOS. **Nota Técnica: Direitos Territoriais Frente a Mercados de Carbono**. Novembro, 2022. <<https://terradedireitos.org.br/acervo/relatorios-e-pareceres/nota-tecnica-sobre-contratos-de-mercado-de-carbono/23808#>>.

⁷ Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais. **Neocolonialismo na Amazônia: Projetos de REDD+ em Portel, Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.wrm.org.uy/sites/default/files/2022-11/REDD_Portel_PT.pdf>. Para outras publicações complementares, acesse: RAMOS, Carlos Augusto Pantoja; PASSOS, Taiana Amanda Fonseca dos; MIRANDA, Iná Camila Ramos Favacho de. **Nota técnica sobre comercialização de créditos de carbono em Portel, Marajó, Pará**. 2023. Disponível em: <<https://rl.art.br/arquivos/7859233.pdf>>, e <<https://www.intercept.com.br/2022/11/10/com-discurso-ambiental-empresario-norte-americano-lucra-com-terras-e-ilude-ribeirinhos-no-para/>>; INTERCEPT BRASIL. **Empresário norte-americano vende discurso ambiental, mas lucra com terras públicas e gera conflitos entre ribeirinhos no Pará**. Disponível em: <<https://www.intercept.com.br/2022/11/10/com-discurso-ambiental-empresario-norte-americano-lucra-com-terras-e-ilude-ribeirinhos-no-para/>>.



grilagem digital das terras⁸ na região, além de desrespeitarem, sistematicamente, as exigências da **Consulta Livre, Prévia e Informada prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho**, da qual o Brasil é signatário, e que se tentou denunciar durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Em resposta às suspeitas levantadas no caso de Portel (PA), em 24 de janeiro de 2023, a Promotoria de Justiça Agrária da 1ª Região do Ministério Público do Pará convocou uma audiência pública com o objetivo de discutir os projetos de REDD+ implantados na região. A audiência foi realizada no próprio município, possibilitando ampla participação das comunidades afetadas. Após a oitiva, a **Secretaria de Meio Ambiente do estado pôde comprovar a ligação entre os projetos de carbono e o registro fraudulento de propriedades rurais**. Como resultado, comunicou o **cancelamento de 219 registros no Cadastro Ambiental Rural (CAR)**, bem como a **suspensão de outros 735 registros** que apresentavam inconsistências nos dados declarados. Também motivado por este caso, em 10 de julho de 2023, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), publicaram a nota técnica 02/2023⁹ com recomendações direcionadas à proteção dos direitos dos povos e comunidades tradicionais no contexto do mercado voluntário de carbono. Ficou registrado no parecer do MPF e do MPPA, que os empreendimentos para extração de carbono interferem **autonomia das populações para gestão dos seus territórios**, uma vez que se observou a ocorrência de “**processos de desterritorialização e alteração substantiva dos modos de vida das comunidades tradicionais**” – um efeito dos

⁸ O Grupo Carta de Belém, em parceria com a organização internacional GRAIN, vem discutindo as novas modalidades de grilagem de terra que vem afetando povos indígenas e comunidades tradicionais e camponesas. Em 2021, foi promovido o seminário “Diálogos Inconvenientes” com o tema “O Agro Digital”. Um relato das discussões está disponível aqui: <https://www.cartadebelem.org.br/agro-digital-grilagem-e-financeirizacao-da-cadeia-agroalimentar/>. A pesquisadora Larissa Packer (GRAIN) também tem se debruçado sobre o tema. Leia, por exemplo: GRAIN. **Digitalização da terra: mais dados, menos terra**. 2022. Disponível em: <https://grain.org/en/article/6830-digitalizacao-da-terra-mais-dados-menos-terras>.

⁹ A nota técnica está disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mercado-carbono-direitos-comunidades>.



mercados de carbono denunciados há mais de uma década pelo Grupo Carta de Belém.

Breve histórico sobre governança climática no Brasil

O Brasil já tem uma considerável jornada na construção de instrumentos de Governança Climática, a começar pela Política Nacional sobre Mudança do Clima (Instituída pela Lei nº 12.187 de 2009) e o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, instituído pelo Ministério de Meio Ambiente em 10 de maio de 2016 pela Portaria nº 150. Há, ainda, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima cuja última alteração decorre do Decreto nº 10.143 de 2019.

A Política sobre Mudança do Clima prevê no art. 3º incisos II e III que serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional quando houver razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos a respeito dos fenômenos envolvidos, e que as medidas tomadas devem (i) levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, (ii) distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado, além de (iii) sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima.

Com a Política Nacional sobre Mudança do Clima, apesar de haver previsão para instrumentos de mercado, não se trata de considerá-los o único pilar da Governança Climática, nem mesmo seria este o mais importante instrumento brasileiro para o Clima. **O arcabouço jurídico brasileiro não se restringe, nem deve estar restrito a mecanismos de mercado.**

O Estado brasileiro possui princípios norteadores da Governança Climática. Com a COP 21 e a elaboração do Acordo de Paris (2015) obteve-se novo marco



internacional para políticas climáticas. Em paralelo, os Estados signatários da Convenção do Clima também puderam apresentar seus compromissos voluntários. Nesse contexto, assim se posicionou o Itamaraty sobre as Contribuições Nacionalmente determinadas para consecução dos objetivos da Convenção do Clima:

“O Governo brasileiro está comprometido com a implementação da INDC com pleno respeito aos direitos humanos, em particular os direitos das comunidades vulneráveis, das populações indígenas, das comunidades tradicionais”.

A estrutura de Governança Climática previa a **participação social**. No entanto, em novembro de 2019, o regimento de composição do CONAREDD+ foi reconfigurado para admitir apenas uma chapa de dois titulares e dois suplentes. vaga de participação da sociedade civil, excluindo indígenas e extrativistas da elaboração de políticas de mitigação de mudanças do clima (Decreto nº 10.144 de 2019). A CONAREDD+ deveria, em tese, representar a reestruturação administrativa para garantia de um dos pontos mais importantes para a política climática brasileira: o financiamento internacional com salvaguardas institucionais. A edição do decreto alterando a CONAREDD+, em 2019, foi feita às vésperas da 25ª COP Clima em Madri, Espanha. Mas, antes disso, a CONAREDD+ já estava paralisada, como denunciou o Grupo Carta de Belém: *“Uma das estratégias de desconstrução do compromisso do Brasil com as políticas internacionais de clima tem sido a exclusão da participação da sociedade civil nos debates, como ocorre com a Comissão Nacional para REDD+.*

A recente reestruturação da CONAREDD+ através do Decreto nº 11.548 de 2023 poderá produzir novos mecanismos de mitigação a mudanças climáticas no Brasil que não se restrinjam ao mercado. **É nesse sentido que afirmamos: a retomada da proposta do SBCE não significa a única alternativa atual para clima e**



florestas. É preciso financiar políticas públicas que sejam capazes, a um só tempo, de proteger direitos e enfrentar as mudanças climáticas.¹⁰

Sobre mercados de poluição e suas implicações

Estudos de especialistas mostram que **a expectativa de retorno financeiro para as comunidades não foi atendida no passado**¹¹ e que a perversidade especulativa dos empreendimentos tem impactos negativos de ordem tangível (material) e intangível (cosmológicos, ritualísticos e religiosos) para povos e comunidades tradicionais e camponesas. Com base no conhecimento acumulado sobre a execução de projetos de REDD+, bem como da recente expansão de projetos vinculados ao mercado voluntário de carbono, elencamos alguns argumentos que nos parecem pertinentes para a discussão sobre os mercados de poluição no nível nacional, considerando a sua interseção às políticas públicas socioambientais. Assim, os mercados de poluição:

a) focados na *métrica do carbono*¹² desviam a atenção das causas reais e imediatas do desmatamento (agropecuária, mineração, exploração comercial da madeira, logística internacional e, de modo geral, concepções de desenvolvimento pautadas pela massificação do consumo);

¹⁰ Uma discussão sobre o financiamento da política socioambiental foi organizada em uma série de artigos, e está disponível em: Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc. **Caminhos para o Financiamento da Política Socioambiental no Brasil**. Brasília-DF, 2023. <<https://www.inesc.org.br/acoes/serie-caminhos-para-o-financiamento-da-politica-socioambiental-no-brasil/>>.

¹¹ Para conhecer uma referência sobre experiências de REDD+ privado no Brasil, e as críticas a como as empresas desenvolvedoras não cumprem os compromissos assumidos no âmbito da repartição de benefícios, ver: KILL, Jutta. **REDD in Brazil: two case studies on early forest carbon offset projects**. Heinrich Böll Stiftung, Brasil, 2014; e ver: FAUSTINO, Cristiane; FURTADO, Fabrina. **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, 2015.

¹² MORENO, Camila; FUHR, Lili; CHASSÉ, Daniel. **A Métrica do Carbono: abstrações globais e epistemicídio ecológico**. Fundação Heinrich Böll, Brasil, 2016.



b) são controversos por representarem “licenças para poluir”, ou seja, na prática, funcionam como permissões para que os maiores emissores continuem lançando gases de efeito estufa na atmosfera justamente porque possuem recursos para comprar créditos poluição;

c) se baseia na falsa ideia de que a agricultura de pequena escala é causa fundamental para o desmatamento, escondendo o que realmente incentiva o desmatamento no país;

d) enfrentam dificuldades para demonstrar a sua “adicionalidade”, ou seja, a sua contribuição para a conservação ambiental, além de aspectos de inovação frente ao *status quo* das iniciativas já existentes de preservação;

e) forçam os povos da terra a descreverem as suas atividades como uma ameaça à floresta, porque, não havendo risco de desmatamento, o crédito que busca evitar o desmatamento não pode ser produzido;

f) não conseguem solucionar as questões relativas à dupla contagem em um contexto de desordem fundiária, como ocorre no Brasil, contribuindo para o problema, pois, por um lado, fragiliza direitos territoriais e, por outro lado, incentiva a especulação imobiliária, comprometendo, assim, a qualidade e o valor do ativo ambiental gerado;

g) enfraquece as políticas públicas nacionais, embora tenham sido apresentados como alternativas às finanças públicas em crise, porque submete o interesse



público e comum¹³ à volatilidade e ao objetivo do mercado, que é o lucro, deixando sem financiamento áreas de menor interesse para os agentes privados¹⁴;

h) enfraquece o multilateralismo historicamente defendido pelo Itamaraty, porque confunde recursos oriundos de agentes privados com o cumprimento das metas de financiamento climático baseadas na solidariedade internacional, tal qual o registrado pelo princípio das *Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas*, adotado no âmbito da Convenção do Clima (1992).¹⁵

Itens de alerta

Com o objetivo de garantir a transparência e a participação social, bem como um processo de transição ecológica pautado pela justiça social e pelo combate ao racismo ambiental, os parâmetros que deverão estruturar direitos e deveres associados a tal proposta precisam ser revistos.

¹³ Para Dardot e Laval, a constituição democrática contemporânea exige a distinção entre o interesse “público” e os “comuns”. Tal esforço de diferenciação denuncia, por um lado, a razão e o interesses cada vez mais autopoieticos, endógenos, da burocracia estatal em aliança com agentes privados; e, por outro lado, afirma a persistência dos laços de solidariedade e a busca justa e equidade entre os grupos sociais marginalizados. DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Coleção Estado de Sítio. São Paulo: Boitempo, 2016.

¹⁴ Em estudo inédito, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), faz um levantamento dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental indígenas no Brasil, revelando que o financiamento privado se concentra na Amazônia, enquanto a maior parte dos recursos públicos se destina a áreas que não desfrutam do interesse privado. Embora esse cenário possa ser lido como um indício de eficiência alocativa, ele demonstra os perigos da dependência de financiamento privado e a importância dos recursos públicos para a garantia de direitos para toda a população. Disponível em:

<https://www.inesc.org.br/informe-se/publicacoes/?eixo=socioambiental-e-amazonia&category=0>.

¹⁵ 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 da organizações da sociedade civil civil (ENGOs) afirmam: *...mercados de carbono não são 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 acessar o painel de submissões, acessar: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/article-64-mechanism/calls-for-input/sb005-removals-activities>.



Da maneira tal qual se encontra, **a proposta legislativa**, apresentada para discussão pela Senadora Leila Barros (PDT-DF), enfatiza a estruturação de um mercado de ativos ambientais no Brasil, mas **não convence em relação à sua capacidade para proteger o meio ambiente e o clima, além de garantir os direitos socioambientais e à terra/território de povos indígenas, comunidades tradicionais e camponesas**. Por isso, são pontos de alerta o fato de que o texto substitutivo:

a) não dialoga com perfil de emissões no Brasil, que de acordo com o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), elaborado pelo Observatório do Clima, caso o agronegócio e empresas de mineração não entrem no conjunto das empresas e setores que estarão submetidos à norma. Isto porque, no caso brasileiro, a emissão de gases de efeito estufa se concentram nas áreas de “mudança do uso da terra” e “agricultura”¹⁶, à diferença do que ocorre nos países ricos, onde a construção civil, a indústria e a energia são as maiores fontes poluidoras;

b) inclui o termo “remoção”, além de *redução*, de gases de efeito estufa, sem uma definição apropriada, em um contexto de intensa disputa internacional no que tange à incorporação do termo e às tecnologias a ele associadas, além de relevantes questionamentos a respeito da sua eficácia e impactos socioambientais¹⁷ de longo prazo;

¹⁶ O SEEG pode ser acessado em: <<https://seeg.eco.br/>>.

¹⁷ Muitas organizações têm trabalhado críticas ao uso de geoengenharia para a remoção de carbono da atmosfera, a exemplo do Grupo Carta de Belém, o Grupo ETC, a *Global Forest Coalition*, o *Demand Climate Justice*, a *Climate Land Ambition and Rights Alliance*. Em junho de 2023, integrantes dessas redes submeteram a seguinte contribuição para o Órgão de Supervisão do Mecanismo do Artigo 6.4 sobre as atividades de remoção no âmbito do mecanismo do Artigo 6.4, conforme foi citado acima. No link, a entrevista realizada pela Fundação Heinrich Böll, vinculada ao paartido verde alemão, também aborda os problemas do conceito de remoção: <<https://www.boell.de/en/2022/12/22/never-be-able-to-offset-our-way-to-keeping-global-temperature-rise-below-1.5>>. Já a publicação, lançada pela ONG Fase, detalha os dilemas da inclusão de atores privados nas decisões sobre a política climática, e discute os problemas relacionados à adesão a



c) contribui para reduzir as ambições para a redução das emissões no país e no mundo ao admitir a compensação¹⁸ (*offset*) de emissões da indústria a partir do setor florestal;

d) não demonstra capacidade para redirecionar significativamente o fluxo de investimentos privados do mercado voluntário para o mercado regulado, porque não veda a oferta de créditos de poluição pelo mercado voluntário ao SBCE;

e) ao permitir a entrada do mercado voluntário no SBCE, cria um parâmetro geral para a emissão de créditos de carbono, comprometendo os incentivos para o esvaziamento progressivo do mercado voluntário, além de gerar graves problemas de dupla contabilidade de emissões e em pagamentos por resultados.

f) é fraco quanto às provisões para proteger povos indígenas, comunidades tradicionais e camponesas, porque a menção à Consulta Livre, Prévia e Informada, embora fundamental, não é suficiente, e a geração de créditos de compensação (*offset*) nesses territórios tende a enfrentar questionamentos internacionais quanto à sua real capacidade para reduzir ou remover as emissões de gases de efeito estufa de setores intensivos em energia fóssil;

g) ao adentrar a discussão tributária do comércio de emissões, estabelece a tributação “dos ganhos decorrentes da alienação desses ativos”, não explicita a distribuição de responsabilidades e obrigações pertinentes, nem indica a criação de um regime especial para povos indígenas, comunidades tradicionais e camponesas, visando a não onerar duplamente essas populações, isto é, seja pelo

remoção de carbono: FURTADO, Fabrina. **Clima S.A: Soluções Baseadas na Natureza e Emissões Líquidas Zero**. FASE Solidariedade e Educação. Rio de Janeiro, 2021.
<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2021/11/FASE_ClimaSA_vf.pdf>.

¹⁸ A própria ideia de compensação vem sendo questionada internacionalmente, de acordo com a publicação de uma importante iniciativa de precificação do dióxido de carbono no mundo, o *Carbon Brief*, disponível aqui: <https://interactive.carbonbrief.org/carbon-offsets-2023/?utm_content=buffer3f18&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer>. Acesso: 24/09/2023.



imperativo de conservação, seja pelo retorno financeiro auferido pela participação nesse mercado;

h) não aponta as atribuições relativas à mediação da aproximação de empresas intermediadoras de carbono junto a povos indígenas e comunidades tradicionais e camponesas, a fim de diminuir o assédio do mercado privado a comunidades e lideranças comunitárias contra contratos abusivos, a exemplo do que já acontece na Lei nº 14.119 de 2021, que institui a Política Nacional de Serviços Ambientais;

i) desconsidera as contribuições do Ministério do Trabalho no que tange à transição para uma economia de baixo carbono, pois se excluiu a pasta das consultas realizadas pelo Ministério da Fazenda¹⁹ em conjunto com outros nove ministérios, situação que representa uma lacuna no processo, pois o PL poderá trazer impactos diretos para os/as trabalhadores/as dos setores submetidos ao SBCE.

Conclusão

O Grupo Carta de Belém tem se posicionado historicamente de maneira contrária à implantação dos mercados de poluição no Brasil. Agora, diante da tramitação do PL 412, queremos contextualizar esse posicionamento com propostas concretas com os movimentos sociais, sindicais e organizações da sociedade civil aliadas, e discutir os efeitos da criação de um mercado regulado de poluição no Brasil, a partir da perspectiva dos direitos humanos e a justiça socioambiental. Algumas preocupações já estão evidentes, como em relação aos efeitos da regulação para a questão fundiária e para os direitos territoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais e camponesas. No que tange à questão climática, nossa compreensão é que o acoplamento dos mercados voluntários ao mercado regulado, ao abrir a possibilidade de compensação (*offset*), põe o sistema em risco reputacional e abre

¹⁹ Sobre o grupo de trabalho interministeriais, ver: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/grupo-de-trabalho-interministerial-conclui-proposta-para-o-sistema-brasileiro-de-comercio-de-emissoes>>.



espaço para a ocorrência de fraudes (*greenwashing*). Nesse contexto, haverá a necessidade de absorver as críticas relativas à tentativa de compensar combustíveis fósseis com florestas, deslegitimando os esforços brasileiros para instituir mercados nacionais de poluição. Essa ineficiência, em particular, é plenamente identificável, porque é conhecida por meio da experiência passada e de outros países. No que se refere ao desenho da política, deixar o setor agropecuário de fora fragiliza a proposta, uma vez que ele está entre os maiores emissores nacionais. Por fim, os instrumentos de mercado não podem ser confundidos com financiamento climático ou a políticas públicas e sociais, nem o mercado de carbono regulado deve ser confundido com um instrumento para conservação das florestas.

Lista de assinaturas

Movimento de Pequenos Agricultores - MPA

Terra de Direitos

FASE

ANA Amazonia

Associação Tijupá

APA-TO

Articulação Pacari Raizeiras do Cerrado

Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc



FAOR Fórum da Amazônia Oriental

Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra -MST

Movimento de Mulheres Camponesas

Marcha Mundial das Mulheres

SOF Sempre Viva Organização Feminista

FONSANPOTMA Nacional

Articulação Pacari

STTR de Alenquer

Movimento Camponês Popular - MCP

Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais - MPP

Conselho Pastoral dos Pescadores - CPP

Amigas da Terra Brasil

Secretaria Nacional de Meio Ambiente da Central Única dos Trabalhadores -
SNMA/CUT

MTST - Movimento das Trabalhadoras e Trabalhadores Sem Teto

Serviço Pastoral dos Migrantes

Movimento Pela Soberania Popular na Mineração- MAM



Pastoral de Juventude Rural-PJR

Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis- MNCR

Comissão Pastoral da Terra - CPT

CIMI Sul