

Basso, Larissa

Working Paper

Avaliação e desafios para o alinhamento do Brasil à normativa da OCDE sobre meio ambiente e clima

Texto para Discussão, No. 2847

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Basso, Larissa (2023) : Avaliação e desafios para o alinhamento do Brasil à normativa da OCDE sobre meio ambiente e clima, Texto para Discussão, No. 2847, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2847>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284903>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2847

AVALIAÇÃO E DESAFIOS PARA
O ALINHAMENTO DO BRASIL
À NORMATIVA DA OCDE SOBRE
MEIO AMBIENTE E CLIMA

LARISSA BASSO



**AVALIAÇÃO E DESAFIOS PARA
O ALINHAMENTO DO BRASIL
À NORMATIVA DA OCDE SOBRE MEIO
AMBIENTE E CLIMA**

LARISSA BASSO¹

1. Advogada; e pesquisadora na rede Earth Systems Governance, no grupo Economia Política Internacional, Variedades de Democracia e Descarbonização do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP), e no projeto O Brasil na OCDE, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta (substituta)
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)
SÉRGIO VINÍCIUS MARQUES DO VAL CÔRTEZ

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia (substituto)**
BERNARDO ABREU DE MEDEIROS

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas (substituto)**
FRANCISCO EDUARDO DE LUNA ALMEIDA SANTOS

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais (substituto)**
BOLÍVAR PÊGO FILHO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura (substituto)**
EDISON BENEDITO DA SILVA FILHO

Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)
ANA LUIZA MACHADO DE CODES

Diretor de Estudos Internacionais (substituto)
FERNANDO JOSÉ DA SILVA PAIVA RIBEIRO

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social
JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F53; F64; H41; H87; O19.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2847>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 INGRESSAR NA OCDE: ONDAS DE ACESSÃO E O CASO DO BRASIL	7
3 NORMATIVA DO COMITÊ DE POLÍTICA E ALINHAMENTO DO BRASIL: TEMAS GERAIS	11
4 NORMATIVA DO EPOC E ALINHAMENTO DO BRASIL: TEMAS ESPECÍFICOS	21
5 CARACTERÍSTICAS E TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL E CLIMÁTICA BRASILEIRAS.....	35
6 CONCLUSÕES.....	57
REFERÊNCIAS	59
APÊNDICE A	65

SINOPSE

A pesquisa avalia o alinhamento do Brasil à normativa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre meio ambiente e clima. É dividida em três partes. A primeira descreve a trajetória dos critérios para acesso, indicando como meio ambiente e clima passam a influenciar o critério de mentalidade compartilhada com a organização. No caso brasileiro, dado o papel do país na governança ambiental global e no ciclo global do carbono, também importam para os critérios de ator significativo e benefícios mútuos da acesso. A segunda parte descreve os avanços do Brasil no alinhamento com a normativa do Comitê de Política Ambiental, reafirmando e atualizando as conclusões apresentadas pela OCDE em 2015 e 2021. A terceira parte apresenta a economia política da regulação ambiental e climática brasileira, com foco no setor de mudança de uso da terra e florestas, crucial no debate sobre o papel do Brasil na descarbonização global. Para o alinhamento, o Brasil precisa avançar especialmente na implementação e cumprimento de leis, e coalizões comprometidas com a agenda ambiental são cruciais para suporte político ao processo.

Palavras-chave: OCDE; Brasil; acesso; meio ambiente; clima.

ABSTRACT

The research evaluates Brazilian alignment to the OECD normative on the environment and climate change. It has three parts. The first describes the trajectory of the accession criteria, indicating how environment and climate change have come to influence the like-mindedness criterion. Given Brazil's role in global environmental governance and the global carbon cycle, they matter for the significant actor and mutual benefits from accession criteria. The second part describes Brazilian advances in aligning with the Committee of Environment Policy, reaffirming and updating the conclusions presented by OECD in 2015 and 2021. The third part presents the political economy of Brazilian environmental and climate regulation focusing land use change and forests. Aligning with OECD requires policy implementation and law enforcement, and coalitions committed to the environmental agenda are crucial to support the process politically.

Keywords: OECD; Brazil; accession; environment; climate.

1 INTRODUÇÃO

As relações entre o Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tiveram início nos anos 1990, quando a OCDE lançou uma estratégia de engajamento com Argentina, Brasil, Chile e México (OECD, 2018). Em 2007, o Brasil foi incluído – com África do Sul, China, Índia e Indonésia – na iniciativa Engajamento Aprimorado da OCDE, cujo objetivo é aprofundar a cooperação entre a OCDE e países emergentes com papel cada vez mais relevante na economia global. Em 2017, após décadas de participação ativa em comitês e ratificação de diversas normativas da organização, o Brasil formalizou o pedido de membresia na OCDE. Em 25 janeiro de 2022, o Conselho da OCDE aprovou a abertura formal do processo de acessão e o Brasil recebeu carta-convite, e, em 10 de junho de 2022, a OCDE divulgou o roteiro para acessão do Brasil.

Este texto para discussão analisa o alinhamento do Brasil com a normativa da OCDE sobre meio ambiente e clima. Tem três partes. Na primeira (seção 2), apresenta-se a trajetória dos requisitos para acessão à OCDE e como meio ambiente e clima passam a ser parte dos valores da organização, portanto com papel central para confirmar *like-mindedness* entre a OCDE e o potencial membro. Além disso, para o caso do Brasil, os temas têm papel especialmente relevante, dada a importância do país na governança ambiental global e no ciclo global do carbono, influenciando, portanto, os critérios de ator relevante e benefícios mútuos.

Na segunda parte, apresenta-se o alinhamento do Brasil com a normativa ambiental da OCDE sob coordenação do Comitê de Política Ambiental. Na análise, são considerados o conteúdo da carta-convite, do roteiro para acessão, da revisão da *performance* ambiental brasileira, feita pela OCDE em 2015 (OECD, 2015), e da avaliação do alinhamento da regulação brasileira com o *acquis* ambiental, feita pela OCDE em 2021 (OECD, 2021b). Essa análise é subdividida em duas seções. A seção 3 trata dos princípios gerais do *acquis* ambiental da OCDE, a saber: i) o princípio do poluidor-pagador; ii) a avaliação ambiental; iii) a prevenção e o controle integrados da poluição; iv) a informação sobre meio ambiente; v) o uso de instrumentos econômicos para promover objetivos de política ambiental; e vi) a atuação governamental alinhada com objetivos de política ambiental. Inclui-se a mudança do clima, que tem grande destaque no roteiro para acessão do Brasil, e é considerada nesta análise o sétimo princípio geral do alinhamento. A seção 4 trata de temas específicos, que recebem destaque na normativa ambiental da OCDE e foram citados nas avaliações de 2015 e 2021 e/ou no roteiro para acessão do Brasil. São eles: biodiversidade; oceanos e zonas costeiras; energia; transportes; resíduos; e recursos hídricos.

O alinhamento é considerado satisfatório quando: i) há legislação nacional sobre os temas; ii) a legislação incorpora as recomendações da OCDE; e iii) é implementada, ou seja, há recursos financeiros, humanos e institucionais que promovem a aplicação da lei. A contribuição do presente

trabalho é recuperar a avaliação da OCDE de 2021 e atualizar os pontos em que houve mudança – por exemplo, houve mudança na normativa da OCDE sobre informação e acesso à informação sobre meio ambiente, e houve andamentos institucionais no Brasil em alguns temas.

Por fim, a terceira parte (seção 5) contextualiza o alinhamento do Brasil. Toda regulação surge e é implementada em um contexto de interesses e prioridades sociais e políticas; esse contexto é determinado por características da sociedade brasileira e do sistema político brasileiro, assim como por alinhamentos de política exterior. Ao se pensar em como avançar o alinhamento da regulação brasileira à normativa ambiental da OCDE, é preciso considerar esse contexto.

Por isso, apresenta-se a trajetória política da regulação ambiental e climática brasileira, com foco no setor de mudança de uso da terra e florestas. O setor é o foco do debate sobre o papel do Brasil na descarbonização global, tanto por conta de sua ligação direta com a biodiversidade – tema que mais recebeu atenção na avaliação de 2015, com dois capítulos específicos e 32 recomendações relacionadas ao tema – como pelo papel das florestas tropicais, em especial a Amazônia, no ciclo global do carbono. A trajetória descreve a legislação brasileira, sua implementação e sua inter-relação com as posições do país no regime internacional do clima.

2 INGRESSAR NA OCDE: ONDAS DE ACESSÃO E O CASO DO BRASIL

A OCDE surgiu em 1961, do aprofundamento da Guerra Fria e da necessidade de ampliar a cooperação entre os países com valores de democracia e economia de mercado. A abertura da OCDE a novos membros tem ocorrido em ondas, cada uma com critérios diferentes. Entre 1964 e 1973, ingressaram democracias de economia de mercado avançadas: Japão, Finlândia, Austrália e Nova Zelândia (Clifton e Diaz-Fuentes, 2011).

Entre 1994 e 2000, ingressaram países em processo de integração econômica como membros – México, parceiro de Estados Unidos e Canadá no Acordo de Livre-comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement – Nafta), e República Tcheca, Hungria, Polônia e Eslováquia, que se tornariam membros da União Europeia – e a Coreia do Sul, que emergiu como democracia de mercado avançada após acelerado processo de industrialização. O processo típico de acesso nessa onda era o país participar como observador em comitês e grupos de trabalho da OCDE e apresentar esforço de compatibilizar a legislação doméstica às normas da OCDE (Godinho, 2018).

Em 2004, foi publicado o Relatório Noboru, com critérios para a acesso de novos membros, a saber: compartilhar a mentalidade da OCDE (*like-mindedness*); ser um ator significativo na conjuntura global; existirem benefícios mútuos do ingresso para o país e para a OCDE; e levar

em conta considerações de diversidade global. Em 2007, o Conselho da OCDE especificou que um roteiro seria elaborado para a acessão, detalhando: os comitês a serem consultados, as áreas a serem examinadas, os passos formais para a conclusão do processo de acessão e os recursos necessários (Godinho, 2018; OECD, 2007). Os países convidados a iniciar o processo de acessão de acordo com esses critérios foram Chile, Estônia, Israel, Rússia, Eslovênia, Colômbia, Letônia, Costa Rica e Lituânia; exceto a Rússia, os demais ingressaram.¹

Em 2017, o Conselho da OCDE aprovou um detalhamento do relatório Noboru, estabelecendo métricas de prontidão para ingresso, em três categorias. Primeiro, governança pública e econômica, medida pela adesão a normas e participação em órgãos da OCDE. Segundo, habilidade, capacidade e engajamento com a OCDE, medidos: i) pela habilidade de sustentar o processo de acessão e as obrigações de membresia; ii) pela participação e engajamento ativos em comitês da OCDE; e iii) pela produção de dados, análises e desenvolvimento de políticas baseados em evidência, comparáveis a outros países na OCDE, e com ao menos uma revisão por pares completa. Terceiro, alcance e impacto, medidos pela participação em organizações e instituições internacionais alinhadas com objetivos da OCDE e habilidade para contribuir com o envolvimento da OCDE na governança regional ou global (OECD, 2017). Os primeiros países convidados a ingressar na OCDE após a aprovação desse detalhamento foram Argentina, Brasil, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia.

A carta-convite e o roteiro para acessão do Brasil mencionam os requisitos para que o país seja aceito como membro pleno da OCDE. Primeiro, o compartilhamento de valores, visão e prioridades com a OCDE, instituição que reforça o comprometimento com liberdade individual, democracia, estado de direito, defesa dos direitos humanos e economia de mercado, aberta e transparente. Também reforça o compromisso de buscar crescimento econômico e emprego sustentável simultaneamente à proteção do planeta. Como prioridades, fim da pobreza, redução das desigualdades, desenvolvimento de análises baseadas em evidências que ajudem a gerar políticas públicas e padrões inovadores para construir economias sustentáveis e mais inclusivas (OECD, 2022, p. 2). A carta-convite cita a *Visão da OCDE para a próxima década*, adotada em comemoração ao 60º aniversário de fundação da OCDE, em 2021, que enfatiza o objetivo de crescimento sustentável e inclusivo, com prioridade para resiliência climática, transição energética e implementação das metas estabelecidas no Acordo de Paris e da neutralidade de carbono (OECD, 2021a). Dessa forma, atualizou-se o que significa compartilhar a mentalidade (*like-mindedness*) da OCDE, com destaque para menções de meio ambiente e clima.

1. O processo de acessão da Rússia teve início em 2007, mas foi adiado em 2014, quando ocorreu a invasão da Crimeia. Em 25 de fevereiro de 2022, diante da escalada de tensões entre Rússia e Ucrânia, o processo foi encerrado.

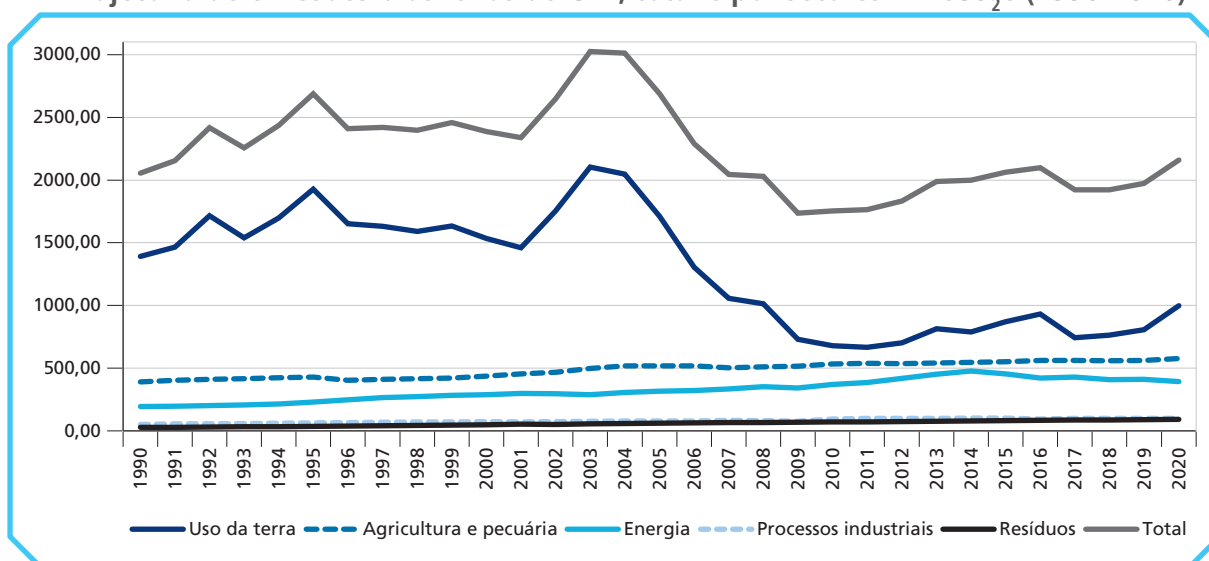
TEXTO para DISCUSSÃO

Temas ambientais também são centrais para os critérios de ator significativo na conjuntura global e benefícios mútuos no processo de adesão do Brasil à OCDE, dado o perfil do Brasil na governança ambiental global e no ciclo global do carbono.

O Brasil é uma potência florestal e da biodiversidade; tem em seu território a maior parte da Amazônia, um dos ecossistemas cuja conservação é chave para não se desencadear a instabilidade planetária em cascata (Steffen *et al.*, 2018). Em 2019, entre os países do G20, o Brasil ocupava a quinta posição (atrás de China, Estados Unidos, Índia e União Europeia) em emissões totais de gases de efeito estufa (GEE), com emissões totais de 1,97 GtCO₂e; a oitava posição em emissões de GEE *per capita* (9,35 tCO₂e); e estava entre as economias mais intensivas em GEE, com emissões de 0,63 MtCO₂e por bilhão de dólar internacional, constante 2017 – paridade do poder de compra (PPC).² Entre 1990 e 2020, as emissões brasileiras de GEE cresceram 5,15% no total, de 2,055 GtCO₂e para 2,160 GtCO₂e (gráfico 1).³

GRÁFICO 1

Trajetória de emissões brasileiras de GEE, total e por setores – MtCO₂e (1990-2020)



Fonte: SEEG. Disponível em: <<https://bit.ly/3YCNXeJ>>.

Elaboração da autora.

2. Cálculos próprios com base em dados do Sistema de Estimativas de Emissão de Gases de Efeito Estufa (SEEG; disponível em: <<https://bit.ly/3YCNXeJ>>), para o Brasil, e Climate Watch Data (disponível em: <<https://bit.ly/2QnaNTM>>) para os demais países do G20. Para a intensidade de emissão de GEE do produto interno bruto (PIB), dados de emissões totais incluindo mudança de uso da terra e florestas do SEEG e dados do PIB de Banco Mundial, World Development Indicators, indicador <NY.GDP.MKTP.PP.KD>, de 16 de setembro de 2022.

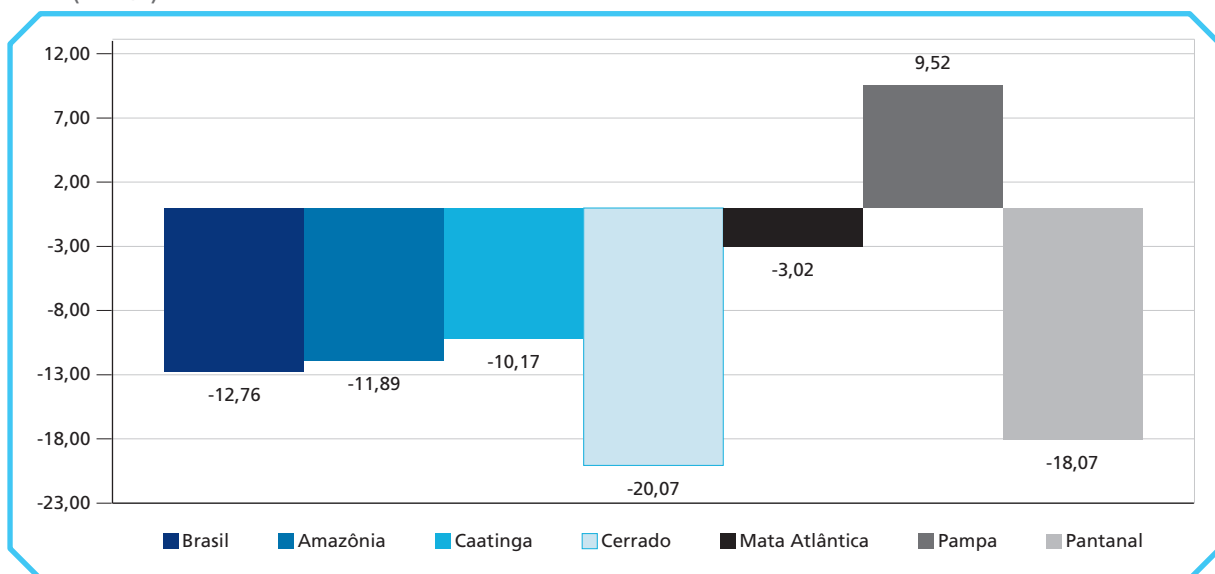
3. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3YCNXeJ>>.

No período, houve aumento variado das emissões nos diferentes setores: 47,78% em agricultura e pecuária; 103,28% em energia; 94,19% em processos industriais; e 225,18% em resíduos.⁴ Apenas no setor de mudança de uso da terra houve diminuição de emissões, entre 2004 e 2012, com impacto relevante sobre o total do país ante o peso das emissões desse setor (gráfico 1). No entanto, as emissões voltaram a crescer desde 2012, e em velocidade altíssima desde 2019, colocando em risco a redução anterior.

Segundo dados do MapBiomas, mudanças de uso da terra são explicadas principalmente pela diminuição de vegetação primária – ocorreu em cinco dos seis biomas brasileiros entre 1985 e 2020: 11,89% na Amazônia, 10,17% na Caatinga, 20,07% no Cerrado, 3,02% na Mata Atlântica e 18,07% no Pantanal (gráfico 2). Apenas no Pampa houve aumento da vegetação primária no período, de 9,52%.

GRÁFICO 2

Variação da vegetação primária no Brasil e nos seis biomas brasileiros (1985-2020) (Em %)



Fonte: MapBiomas. Disponível em: <<https://bit.ly/3BSR5ck>>.

Elaboração da autora.

Em relação ao segundo requisito do roteiro para acessão, meio ambiente, biodiversidade e clima estão entre os temas prioritários para as revisões (OECD, 2022, p. 3). Entre os comitês e grupos especialistas que revisarão o alinhamento do Brasil com a normativa da OCDE está o Comitê de Política Ambiental. Os próximos capítulos apresentam o resultado das avaliações da

4. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3YCNXeJ>>.

OCDE realizadas em 2015 e 2021 em relação a essa normativa, identificando os pontos em que o Brasil está alinhado e em quais ainda precisa avançar. Essa análise é relevante para entender ajustes que podem ser solicitados ao Brasil no processo de acesso à OCDE.

3 NORMATIVA DO COMITÊ DE POLÍTICA E ALINHAMENTO DO BRASIL: TEMAS GERAIS

3.1 Princípio do poluidor-pagador

Segundo o roteiro para acesso, o Brasil deve:

Aplicar o princípio do poluidor-pagador para que os custos e medidas de prevenção e controle da poluição sejam suportados pelos poluidores e não subsidiados a terceiros, incluindo governos; (...)

Aplicar políticas públicas e medidas domésticas que estabeleçam a responsabilidade de poluidores pela remediação de locais contaminados, oferecendo apoio e engajando diretamente comunidades afetadas pela poluição (OECD, 2022, p. 16, tradução nossa).

Para implementar o princípio, os custos de prevenção e controle da poluição devem ser pagos pelos poluidores. Essa imposição consta do art. 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988); da lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA),⁵ no art. 4º, inciso VII, primeira parte, e no art. 14, § 1º. No Brasil, o princípio do poluidor-pagador é complementado por dois outros: i) princípio do usuário-pagador (segunda parte do art. 4º, inciso VII da PNMA) – em que cabe ao usuário a “contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” e que se alinha com a ideia de internalizar os custos ambientais pelo uso particular de um bem coletivo (Nusdeo, 2018, p. 82); e ii) princípio do protetor-recebido – quem preserva ou recupera serviços ecossistêmicos ou evita que a degradação ambiental ocorra deve ser compensado, monetariamente ou não, porque se torna credor da coletividade (*idem, ibidem*). Ademais, este princípio fundamenta o pagamento por serviços ambientais no Brasil, e é um exemplo de uso de instrumentos financeiros para fins de política ambiental.

A implementação também requer eliminar subsídios a atividades poluidoras. A OCDE não considera o Brasil alinhado com a recomendação, pois há subsídios a atividades poluidoras – por exemplo, isenções fiscais e subsídios a combustíveis fósseis e pesticidas (OECD, 2021b) – e ausência

5. Lei federal nº 6.938/1981, recepcionada pela CF/1988.

de cobrança pelo uso de bens coletivos, impondo o custo à coletividade – por exemplo, a isenção de pagamento pelo uso da água na agricultura (OECD, 2015, p. 150).

O terceiro requisito é responsabilidade objetiva – ou responsabilidade pelo risco da atividade, independentemente da prova de dolo e mesmo no caso de poluição acidental – para reparar o dano, devendo a reparação (ou compensação) ser célere. O § 1º do art. 14 da lei da PNMA estabelece a responsabilidade objetiva pelo dano ambiental. A responsabilidade objetiva é da esfera civil, descrita no parágrafo único do art. 927 do Código Civil brasileiro: “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem” (Brasil, 2002).

Além disso, o § 3º do art. 225 da CF/1988 especifica que sanções penais e administrativas podem ser impostas a quem praticar atividades consideradas lesivas ao meio ambiente. Nesses casos, trata-se de penalidade por conduta prevista em lei e por cuja infração responde o autor administrativa e/ou criminalmente, dependendo da natureza da norma desrespeitada. A penalidade não elimina a responsabilidade civil: a última está presente sempre que houver dano; a penalidade, quando prevista em lei.

No Brasil, há grande decurso temporal entre o dano ambiental e a reparação ou o recebimento da compensação pelo dano (OECD, 2021b), considerado lacuna de implementação.

3.2 Uso de instrumentos econômicos

Segundo o roteiro, o Brasil deve:

Promover o uso de instrumentos econômicos para melhorar a alocação e uso eficiente de recursos naturais e refletir melhor os custos ambientais e econômicos do uso de recursos, resíduos e poluição; (...)

Integrar instrumentos de mercado e outros em um *mix* de políticas públicas ambientalmente efetivas e economicamente eficientes, empreendendo avaliações regulares dos objetivos, da efetividade e eficiência das políticas relacionadas a meio ambiente e clima e seus instrumentos de implementação (OECD, 2022, p. 16, tradução nossa).

Instrumentos econômicos devem contar com: estrutura e objetivos claros; modo de operação simples; aceitação; avaliação de consequências econômicas e distributivas; conformidade com princípios gerais de política comercial, fiscal e ambiental; e integração com políticas setoriais.

Os instrumentos econômicos, ou de controle indireto, não prescrevem ou proíbem diretamente uma conduta, mas incentivam ou desincentivam comportamentos por meio de benefícios ou prêmios (Nusdeo, 2018, p. 103-104). Podem ser subdivididos em instrumentos econômicos precificados – impostos, taxas ou contribuições – ou instrumentos de mercado, que estabelecem direitos transacionáveis entre os agentes, como os mercados de direitos de emissão.

O Brasil faz uso de instrumentos econômicos na política ambiental, mas a implementação está defasada – a OCDE recomenda ajustes nos temas energia, recursos hídricos e poluição (OECD, 2021b).

3.3 Avaliação ambiental

O roteiro indica a avaliação ambiental:

Implementar requerimento para avaliação ambiental e monitoramento contínuo de projetos, planos e programas com potenciais impactos significativos sobre o meio ambiente, com medidas que assegurem transparência e participação relevante de todas as pessoas, incluindo comunidades locais e indígenas vulneráveis, no início do processo de tomada de decisão e ao longo da implementação (OECD, 2022, p. 16, tradução nossa).

Para a OCDE, a avaliação de impacto ambiental é um estudo sistemático dos impactos de uma atividade ou um projeto sobre o meio ambiente. Está fundada nos princípios da prevenção – pois deve ser feita antes da aprovação da atividade/projeto – e da participação, pois deve ser obtida aceitação social para a atividade/projeto, por meio de consultas. Deve ter escopo e procedimentos claros, análise de alternativas, consultas a autoridades, informação, participação do público, transparência e monitoramento dos impactos após a avaliação e além das fronteiras. A Avaliação Ambiental Estratégica – que consiste em avaliar o impacto da interação entre planos, programas e políticas – deve também constar da regulação dos países-membros.

No Brasil, a avaliação de impacto ambiental é gênero do qual o estudo de impacto ambiental (EIA), a avaliação ambiental estratégica e o procedimento de licenciamento ambiental são espécies (Milaré, 2021, p. 958). A CF/1988 exige “na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (Brasil, 1988, art. 225, § 1º, IV). O EIA foi disciplinado pelas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nºs 001/1986 e 237/1997: deve ser submetido, por quem propõe a atividade ou projeto com impacto significativo sobre o meio ambiente, à aprovação do órgão competente para licenciamento.

O requisito de escopo e procedimentos claros não é atendido pelo Brasil (OECD, 2021b). Primeiro, porque a norma brasileira não esclarece o que é impacto significativo. Há um rol de atividades condicionadas ao licenciamento ambiental no art. 2º da Resolução Conama nº 001/1986 e no anexo da Resolução Conama nº 237/1997, mas a doutrina não é pacífica sobre a natureza taxativa ou exemplificativa deles – permanece o entendimento de que há discricionariedade do órgão competente (Milaré, 2021, p. 968). Segundo, porque, conforme a Lei Complementar (LC) nº 140/2011, no Brasil o licenciamento pode estar sob competência de órgãos estaduais ou federais, e as diferenças nas exigências reduzem a uniformidade na aplicação da norma (OECD, 2015; 2021b).

A análise de alternativas ao projeto/atividade está prevista no art. 5º, I, da Resolução Conama nº 001/1986.⁶ Porém, como o EIA é feito após a decisão sobre a concepção do projeto, ainda que antes da aprovação, a análise de alternativas é muito limitada e tem pouco efeito prático (Andrade e Santos, 2015; OECD, 2021b, p. 14).

Em relação às consultas a outros órgãos governamentais, elas ocorrem, mas há grandes disparidades, em razão de diferença de capacidade técnica nos órgãos competentes para avaliar os estudos, uso insuficiente de diretrizes e manuais técnicos – que traria uniformidade –, transparência limitada e omissão de etapas do licenciamento (OECD, 2015; 2021b). Em relação à participação do público, está prevista e acontece por meio de consultas públicas. Porém, em geral, as consultas cumprem um requisito formal, sem se oferecer oportunidade de participação significativa (OECD, 2021b, p. 15). A reiteração desse requisito no roteiro – “incluindo comunidades locais e indígenas vulneráveis, no início do processo de tomada de decisão e ao longo da implementação” (OECD, 2022, p. 16, tradução nossa) – denota a importância da questão para a acessão do Brasil à OCDE.

Outros problemas identificados pela OCDE são a ausência de monitoramento da implementação das conclusões da avaliação e dos efeitos transfronteiriços do projeto ou atividade e a falta de previsão de avaliação ambiental estratégica em nível federal (OECD, 2021b).

6. “Art. 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais: I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto” (Brasil, 1986).

3.4 Prevenção e controle integrados da poluição

Requer do Brasil o roteiro para acessão: “implementar abordagens integradas para prevenção e controle da poluição e uso sustentável dos recursos naturais, trabalhando conjuntamente com outros países em temas de poluição transfronteiriça” (OECD, 2022, p. 16, tradução nossa).

O fundamento da normativa é evitar que a regulação em um tema tenha efeitos negativos sobre outro.⁷ Para isso, recomenda considerar os impactos de substâncias, produtos e atividades no meio ambiente como um todo – ar, água, solo, biota (que inclui flora, fauna e pessoas), ativos culturais e estéticos.

São recomendadas três linhas de ação para implementar a normativa. Primeiro, presença de coordenação institucional para gestão ambiental integrada. Segundo, licenças unificadas para os processos e inspeções. Terceiro, análise do ciclo de vida completo (produção, uso e descarte) das substâncias e produtos, antecipação dos efeitos dessas substâncias e atividades no meio ambiente e minimização da quantidade e perigo de seus resíduos.

O Brasil tem legislação para prevenção e controle integrados da poluição, mas há desafios de implementação. A coordenação institucional é determinada pela PNMA, que organiza as competências dos diferentes órgãos responsáveis pela gestão ambiental em nível federal, e pela LC nº 140/2011, que determina a competência administrativa comum de União, estados, Distrito Federal e municípios na gestão da PNMA.⁸ A atuação coordenada, no entanto, nem sempre acontece. Entre os obstáculos estão capacidade institucional insuficiente, objetivos/prioridades divergentes para as políticas públicas e falta de coordenação na interação entre entes federados (OECD, 2015, p. 103-104; 2021b, p. 19).

O Brasil cumpre o requisito de emitir licenças unificadas para processos e inspeções. Porém, a eficácia das licenças varia conforme a capacidade de monitoramento e execução das diferentes autoridades envolvidas nos processos, que é bastante desigual no país (OECD, 2021b, p. 19).

A análise do ciclo de vida é prevista no Brasil, no entanto ainda faltam disposições e estruturas para sua implementação. Por exemplo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)⁹ estabelece a responsabilidade compartilhada entre “fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes,

7. Por exemplo, que uma regulação robusta sobre poluição do ar, que funcione reduzindo acesso a combustíveis poluentes, cause aumento da poluição da água, porque a produção de combustíveis menos poluentes exige mais uso de água para processamento de matérias-primas.

8. Regulamenta o art. 23, incisos VI e VII da CF/1988.

9. Lei federal nº 12.305/2010.

consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” pelo ciclo de vida dos produtos, com objetivos, entre outros, de “compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis e incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade” (Brasil, 2010).¹⁰ Porém, a coleta seletiva ainda está pouco implementada no Brasil – muitas iniciativas são pontuais, sem capilaridade ou conexão em cadeia necessárias para a logística reversa efetiva; sequer a coleta de resíduos é universal, e lixões ainda recebem cerca de 40% dos resíduos produzidos no país (Abrelpe, 2021, p. 21). Outras iniciativas, como a norma ABNT NBR-ISO 14044, que internalizou os requisitos e orientações internacionais para avaliação do ciclo de vida, são voluntárias.

3.5 Informação sobre meio ambiente

O roteiro requer do Brasil:

Melhorar o processo e a qualidade de informações e relatórios sobre meio ambiente, providenciando informação acessível, objetivo, confiável sobre o meio ambiente e desenvolvimento sustentável para tomadores de decisão e o público, incluindo maneiras de facilitar o acesso e o entendimento de comunidades locais (OECD, 2022, p. 16, tradução nossa).

A normativa OCDE que traz informações sobre meio ambiente foi revisada em 2022, consolidando o conteúdo de três recomendações, de 1979, 1991 e 1998. A primeira recomendava a publicação periódica de relatórios com dados comparáveis sobre meio ambiente e suas transformações ao longo do tempo. A segunda, o uso de indicadores para medir a *performance* ambiental e integrar questões ambientais e econômicas na tomada de decisão. A terceira recomendava facilitar o acesso do público às informações. A nova normativa, além de manter as recomendações das anteriores, acrescenta que as informações devem cobrir toda a cadeia de produção – estado dos recursos naturais, atividades humanas e respostas da sociedade a problemas ambientais –; que a contabilidade econômico-ambiental seja ferramenta na tomada de decisões; e que legislação e instituições assegurem recursos humanos, técnicos e financeiros adequados.

Muitas das conclusões das avaliações de 2015 e 2021 seguem válidas. O Brasil está alinhado especialmente em relação ao acesso às informações ambientais. A plataforma de acesso público Dados Abertos conta com diversos conjuntos de informações sobre meio ambiente, divididos

10. Art. 30, *caput* e parágrafo único, I e VI.

TEXTO para DISCUSSÃO

conforme a instituição que os disponibiliza – por exemplo, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)¹¹ e Ministério do Meio Ambiente (MMA).¹² Há progressos em relação à atualização: muitos dos conjuntos foram incluídos em 2021, após a avaliação da OCDE. No entanto, outros não estão disponíveis, não foram atualizados ou são pouco detalhados. Além disso, apesar de a plataforma dar acesso aos dados de diferentes instituições, há conjuntos de dados similares oferecidos por instituições diferentes, o que pode causar confusão e dificultar o acesso.¹³ Também há oferta heterogênea de dados em nível estadual, distrital e municipal (OECD, 2015; 2021b). Em relação a indicadores, cabem as mesmas observações.¹⁴

Em relação à publicação periódica de relatórios, o Ibama trouxe a lume, em junho de 2022, a versão de 2020 do *Relatório de qualidade do meio ambiente*, que estava sem atualização desde 2013 (Ibama, 2022). O relatório está alinhado com o requisito da normativa de conter informações sobre o estado dos recursos naturais, atividades humanas e respostas da sociedade a problemas ambientais, mas o grau de detalhamento das informações fornecidas para alguns itens, assim como nos conjuntos de dados, é baixo; a OCDE poderá recomendar ajustes.

A contabilidade econômica-ambiental tem por objetivo medir o uso de ativos naturais como água, solo e biodiversidade nas atividades econômicas. O Sistema de Contas Econômicas Ambientais foi concebido no sistema da Organização das Nações Unidas – ONU (Agra e King, 2021). Na sua versão atual, tem cinco tipos de conta.¹⁵ No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

11. Plataforma Dados Abertos: <<https://bit.ly/3PlwmxC>>.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3BTNISv>>.

13. Por exemplos, em nível federal, há dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE; Banco de Dados de Informações Ambientais – BDIA, disponível em: <<https://bit.ly/3FLAZfA>>); pelo Ibama (Sistema Compartilhado de Informações Ambientais – Siscom, disponível em: <<https://bit.ly/3Wir9z4>>). Também há plataformas estaduais, distritais e municipais.

14. Há conjuntos publicados no ícone “Indicadores Ambientais Nacionais” do portal Dados Abertos (<<https://bit.ly/3WhL8xM>>), mas outros indicadores podem ser encontrados ao se buscar por “meio ambiente” (<<https://bit.ly/3VhiEms>>).

15. 1. Contas de extensão de ecossistemas (físicas): registram as extensões inicial e final de diferentes tipos de ecossistemas, ao longo de um período contábil, ilustrando as mudanças. 2. Contas de condição de ativos de ecossistemas (físicas): registram a condição dos ativos dos ecossistemas, fornecendo informação sobre a integridade ecológica dos ecossistemas e sua capacidade de fornecer serviços ecossistêmicos. 3 e 4. Contas de fluxo de serviços ecossistêmicos (físicas e monetárias): registram o fornecimento dos serviços ecossistêmicos pelos ativos dos ecossistemas e o uso desses serviços por unidades da economia, incluindo famílias. 5. Contas (de estoques e fluxos) de ativos de ecossistemas (monetárias): registram informação dos estoques e das mudanças (degradação e melhoria) nesses mesmos estoques (adições e reduções) de ativos de ecossistemas em termos monetários (adaptado de Agra e King, 2021).

(IBGE) é responsável pelo tema, e disponibiliza as *Contas Econômicas Ambientais da Água* para o período de 2013 a 2017;¹⁶ as *Contas Econômicas Ambientais da Energia: produtos da biomassa* para o período de 2015 a 2018;¹⁷ e diferentes *Contas de Ecossistemas*, para períodos diversos, mas ainda em fase experimental.¹⁸ Também não há evidência do uso dessa contabilidade na tomada de decisão em políticas públicas.

Em relação ao requisito de recursos humanos, técnicos e financeiros adequados, houve importantes retrocessos na última década (subitens 5.3.6 e 5.3.7).

Seguem atuais os ajustes recomendados pelas avaliações da OCDE para o Brasil: desenvolver um sistema uniforme para coleta e gestão de dados sobre meio ambiente, incluindo informações acerca da implementação de legislação ambiental e aspectos econômicos das políticas públicas ambientais (OECD, 2015); desenvolver indicadores sobre implementação de políticas públicas ambientais e de desenvolvimento sustentável – com dados, definições e metodologias apropriadas – e assegurar que sejam atualizados regularmente; e, ainda, fornecer acesso a dados sobre a *performance* ambiental de empresas, incluindo registros de poluição e cumprimento da lei (OECD, 2021b).

3.6 Performance ambiental do governo

A OCDE recomenda que os países-membros integrem considerações ambientais a todas as operações e instalações governamentais. Governos são, ao mesmo tempo, consumidores e provedores de produtos e serviços; por meio da integração de considerações ambientais em operações cotidianas e em processos de licitação, governos podem ajudar a tornar mais sustentáveis padrões de consumo e produção.

Para implementar a normativa, os membros devem melhorar a *performance* ambiental nas atividades cotidianas, estabelecendo i) metas para otimizar o uso de recursos como energia, água e materiais, para minimizar a geração de resíduos e para encorajar a recuperação, o reuso e a reciclagem; e ii) práticas para adquirir, em licitações, produtos e serviços alinhados com objetivos ambientais. O Brasil ainda precisa avançar para alinhar as práticas cotidianas do governo com objetivos de proteção ambiental. Iniciativas como a Agenda Ambiental na Administração Pública

16. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3Gc0sGA>>.

17. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3Wv1PFM>>.

18. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3WycDmH>>.

(A3P)¹⁹ têm contribuído para difundir boas práticas de gestão, mas seu caráter voluntário e a ausência de metas e de mecanismos de monitoramento reduzem sua efetividade.

Os membros devem também estabelecer um sistema de monitoramento contínuo dos gastos governamentais, com prioridades e fontes de financiamento, métodos de avaliação, gestão financeira e transparência. Há *checklists* para operacionalizar as boas práticas, em três frentes: efetividade ambiental, práticas orçamentárias e eficiência de gestão. O Brasil ainda não estabeleceu esse sistema (OECD, 2021b, p. 23). Os dois principais fundos para projetos ambientais, o Fundo de Compensação Ambiental²⁰ e o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios,²¹ têm gestão independente e alinhada com boas práticas, porém ajustes são necessários para aumentar a efetividade (OECD, 2015; 2021b). Na legislação brasileira sobre licitações,²² há lacunas de execução e monitoramento.²³

3.7 Mudança do clima

O tema entrou em definitivo na normativa da OCDE em 2009, quando o Conselho da OCDE emitiu a *Declaração sobre Crescimento Verde* e estabeleceu a necessidade de buscar um novo parâmetro para o crescimento econômico que considerasse o meio ambiente e pudesse contribuir

19. Criado em 2011 e coordenado pelo MMA, o programa estabelece boas práticas para promoção da sustentabilidade e otimização da utilização dos recursos públicos, em seis eixos temáticos: i) uso racional dos recursos naturais e bens públicos; ii) gestão de resíduos gerados; iii) qualidade de vida no ambiente de trabalho; iv) sensibilização e capacitação dos servidores; v) compras públicas sustentáveis; e vi) construções sustentáveis. O programa é de adesão voluntária e aberto às instituições públicas federais, estaduais e municipais do Executivo, Legislativo ou Judiciário. Para mais informações, consultar: <<https://bit.ly/3hHwmkX>> e <<https://bit.ly/3FLj5jp>>.

20. Lei federal nº 13.668/2018. O fundo oferece às empresas que têm obrigação de pagar a compensação ambiental a opção de depositar na conta de compensação ambiental, administrada financeiramente pela Caixa Econômica Federal, o valor determinado. Os montantes do fundo são empregados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) em unidades de conservação (UCs) permanente do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

21. Lei federal nº 13.123/2015. O fundo recebe contribuições de empresas que se beneficiam do patrimônio genético brasileiro (1% da receita líquida anual obtida com exploração econômica, enquanto perdurar a atividade). Os valores são recebidos e administrados financeiramente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), conforme contrato firmado com o MMA em 2020. Decisões sobre sua utilização são tomadas pelo Comitê Gestor, cuja composição está determinada no art. 97 do Decreto nº 8.772/2016. O fundo ainda não está operante (Ferreira, Leitão e Rossi, 2021).

22. Lei federal nº 8.666/1993, modificada pela Lei federal nº 14.133/2021.

23. Foi extinta a Comissão Interministerial para coordenar a execução da lei criada pelo Decreto federal nº 7.746/2012, e não há mecanismo para monitorar o progresso.

para “construir uma sociedade sustentável e de baixo carbono” (OECD, 2009, tradução nossa). Em 2011, o Conselho publicou a *Estratégia para o Crescimento Verde*, com objetivos, ferramentas e indicadores de crescimento verde. A descarbonização consta também da *Visão da OCDE para a próxima década*, havendo compromisso com o crescimento verde, inclusivo e resiliente, e combate às mudanças climáticas (OECD, 2021a).

A mudança do clima está no roteiro para acessão do Brasil:

Desenvolver e implementar estratégias e políticas públicas ambientais e climáticas efetivas e ambiciosas, com o objetivo de alcançar neutralidade de emissões de gases de efeito estufa até 2050 e com metas intermediárias proporcionais, demonstrando implementação real via sistemas robustos em transparência e sem retrocesso na ambição; (...)

Integrar considerações ambientais e climáticas em políticas públicas e práticas econômicas e setoriais, promovendo melhoria tecnológica e organizacional para facilitar alcançar metas ambientais e climáticas;

Investir em resiliência e adaptação climática como parte da agenda nacional de desenvolvimento, integrando adaptação, conservação e uso sustentável da biodiversidade na elaboração de políticas de planejamento espacial e de infraestrutura; (...)

Aceitar nível de obrigações e compromissos similar aos da maioria ou [de] todos os membros da OCDE em Acordos Ambientais Multilaterais, e.g. o Acordo de Paris sobre mudança do clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica, e estabelecer objetivos de políticas públicas nacionais alinhados com essas obrigações e compromissos;

Apoiar países não-membros da OCDE por meio da cooperação internacional na implementação de estratégias ambientais e climáticas efetivas e ambiciosas (OECD, 2022, p. 15-17, tradução nossa).

Os primeiros compromissos de redução de emissões de gases de efeito estufa foram feitos pelo Brasil em 2009 e incorporados à lei da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC),²⁴ cujo art. 12 determina redução entre 36,1% e 38,9% das emissões de gases de efeito estufa projetadas até 2020. Entre os objetivos da lei, conforme seu art. 4º, estão a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático e a preservação, conservação e recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como patrimônio nacional. Entre os instrumentos de implementação, conforme o art. 6º, encontram-se regulação direta, instrumentos financeiros e econômicos e de informação e monitoramento, incluindo indicadores e padrões ambientais.

24. Lei federal nº 12.187/2009.

Em 2015, o Brasil atualizou seu compromisso e obrigou-se a reduzir suas emissões em relação aos níveis de 2005 em 37% até 2025, com indicação de alcançar 43% até 2030 (Brasil, 2016b). Em 2020, o país reiterou a meta de reduzir as emissões totais em 37%, até 2025, e em 43% até 2030, em relação aos níveis de 2005, afirmando que isso corresponderia a alcançar a neutralidade climática até 2060 (Brasil, 2020). Porém, houve mudanças nos cálculos das emissões para o setor mudança de uso da terra no Terceiro Inventário Nacional de Emissões,²⁵ aumentando as emissões totais do Brasil em 2005 de 2,1 GtCO₂e para 2,8 GtCO₂e (Brasil, 2016a). Nesse sentido, o novo compromisso do Brasil, em termos absolutos, era menor que o de 2015. Em 2021, o Brasil reduziu essa lacuna, aumentando a meta de redução de emissões de 43% para 50%, em relação aos níveis de 2005, até 2030 (Brasil, 2022). No entanto, a meta para 2025 segue bastante acima dos níveis apresentados em 2015 (subitem 5.3.7).

O Brasil esteve alinhado, do ponto de vista formal, à normativa sobre mudança do clima até 2018, com lacunas na implementação. A partir de 2019, houve retrocesso significativo (conforme subitem 5.3.7).

4 NORMATIVA DO COMITÊ DE POLÍTICA AMBIENTAL E ALINHAMENTO DO BRASIL: TEMAS ESPECÍFICOS

4.1 Biodiversidade

A avaliação de 2015 reservou dois capítulos específicos à biodiversidade – capítulo 4: conservação e uso sustentável da biodiversidade; capítulo 5: áreas protegidas. O tema recebeu 32 recomendações na avaliação de 2015.²⁶ O roteiro para acesso requer do Brasil:

25. *Inventários Nacionais de Emissões* são publicações periódicas apresentadas pelos países no regime climático com os cálculos das emissões totais do país e de cada setor produtivo, que servem como base para avaliar a ambição dos compromissos de redução de emissões. É normal que as metodologias para cálculos de emissões sejam revistas periodicamente, para incorporar melhorias de medição e cálculo. No entanto, sempre que isso ocorre, é esperado que o compromisso político também seja revisado: o que precisa permanecer constante é o objetivo coletivo de redução de emissões, que só é atingido se todos os países aumentarem periodicamente sua ambição.

26. Divididas em assuntos: conhecimento e avaliação; estrutura de política pública; conservação, restauração e uso sustentável das florestas; pagamento por serviços ambientais; inclusão de aspectos de biodiversidade em políticas setoriais (OECD, 2015, p. 41-42).

Implementar políticas públicas transparentes e baseadas em metas para conservação e uso da biodiversidade, incluindo parar e reverter perda de biodiversidade, desmatamento e degradação do solo até 2030 e proteger outros ecossistemas vitais, por meio de um *mix* eficiente de instrumentos regulatórios e econômicos que integre objetivos relacionados à proteção da biodiversidade em políticas públicas setoriais e adote ações efetivas, ao mesmo tempo que respeite os direitos de povos indígenas e comunidades locais; (...)

Aceitar nível de obrigações e compromissos similar aos da maioria ou de todos os membros da OCDE em Acordos Ambientais Multilaterais, por exemplo o Acordo de Paris sobre mudança do clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica, e estabelecer objetivos de políticas públicas nacionais alinhados com essas obrigações e compromissos (OECD, 2022, p. 15 e 17, tradução nossa).

A normativa específica sobre biodiversidade citada na avaliação de 2021 trata do uso de instrumentos econômicos para promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, e tem quatro partes. A primeira recomenda a presença de políticas públicas para assegurar no longo prazo a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e seus recursos relacionados. No Brasil, o arcabouço legislativo para proteção da biodiversidade começa na CF/1988, que, no art. 225, § 1º, atribui ao poder público o dever de:

- I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- (...)
- VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (Brasil, 1988).

No mesmo artigo, § 4º, a CF/1988 estabelece que a floresta amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal e a zona costeira são considerados patrimônio nacional. A proteção a

esse patrimônio inclui a lei florestal geral – o Código Florestal²⁷ – e leis específicas.²⁸ Em relação à implementação, houve grandes avanços desde meados dos anos 2000. No entanto, os esforços perderam força em meados dos anos 2010 e passaram a ser contraditados desde 2019, causando importantes retrocessos (OECD, 2021b; subitem 5.3.7 deste texto).

A segunda parte da normativa recomenda o emprego consistente de instrumentos de mercado para o uso sustentável da biodiversidade. Entre os disponíveis no Brasil estão os pagamentos por serviços ambientais. Serviços ambientais são “fluxos de materiais, energia e informação que provêm dos estoques de capital natural e são combinados ao capital de serviços humanos para produzir o bem-estar” (Constanza e d’Arge, 1997 *apud* Nusdeo, 2012, p. 16). As principais iniciativas para biodiversidade dirigem-se à manutenção ou à restauração de vegetação primária, nos níveis estadual²⁹ e federal.³⁰ Em 2021, foi instituída a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, que cria o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais para remunerar “ações de manutenção, de recuperação ou de melhoria da cobertura vegetal nas áreas prioritárias para a conservação, de combate à fragmentação de habitats, de formação de corredores de biodiversidade e de conservação dos recursos hídricos” (Brasil, 2021, art. 6º). A OCDE considera que o Brasil está alinhado à normativa, porém há grande heterogeneidade nos programas e importantes retrocessos recentes; o uso de outros instrumentos econômicos poderia ser incrementado (OECD, 2021b).

Na terceira parte, a normativa recomenda a repartição equitativa de benefícios advindos da conservação e uso da biodiversidade, especialmente patrimônio genético e conhecimento tradicional associado. O Brasil tem regulação sobre o tema desde 2001,³¹ criticada tanto por quem buscava acesso pela burocracia, como pelos detentores do conhecimento tradicional – comunidades locais, agricultores tradicionais e povos indígenas –, por não terem participação suficiente na tomada de decisões (Castro e Santos, 2022). Com a nova lei,³² houve redução da burocracia, mas não

27. Lei federal nº 12.651/2012.

28. Lei federal nº 9.985/2000, sobre UCs; Lei da Mata Atlântica (nº 11.428/2006); e Lei nº 7.661/1988 sobre zonas costeiras. A proteção da fauna é regulada por diversos dispositivos, incluindo a Lei nº 9.605/1998, sobre crimes ambientais.

29. Alguns exemplos: no Amazonas, o Bolsa Floresta (<<https://bit.ly/3vbQPbH>>); no Espírito Santo, o programa Reflorestar (<<https://bit.ly/3hMnfQ3>>); e o Conservador da Mantiqueira (<<https://bit.ly/3BSQwiG>>), uma iniciativa interestadual entre São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

30. Por exemplo, o Floresta+, instituído pela Resolução MMA nº 228/2020. O programa substituiu o Bolsa Verde, que esteve em vigor entre 2011 e 2018.

31. Medida Provisória (MP) nº 2.186-16.2001.

32. Lei federal nº 13.123/2015, regulamentada pelo Decreto federal nº 8.772/2016.

aumento da participação (Castro e Santos, 2022). Participação é um problema recorrente no Brasil. O Brasil é signatário da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais, mas os procedimentos de consultas a esses atores – não apenas para repartição de benefícios, mas em projetos de infraestrutura ou exploração de outros recursos, como minerais – não têm sido efetivos; a mudança é um dos grandes desafios para alinhar o Brasil às boas práticas (OECD, 2021b; 2022).

A quarta parte da normativa recomenda a avaliação econômica da biodiversidade para se calcular pagamento de compensação de projetos que causam perda de biodiversidade. O Brasil não está alinhado com ela. Não há moldura regulatória em vigor, e a contabilidade econômica-ambiental para biodiversidade – as Contas de Ecossistemas do IBGE – ainda é experimental (subitem 3.5).

4.2 Oceanos e zonas costeiras

A conservação dos oceanos está no roteiro, sugerindo-se: “implementar políticas sobre conservação dos oceanos, incluindo metas efetivas para reduzir a superexploração e promover a gestão sustentável dos recursos marinhos” (OECD, 2022, p. 16, tradução nossa).

Conservação dos oceanos é um tema complexo, que envolve proteção da biodiversidade, gerenciamento de recursos pesqueiros, poluição, degradação de ecossistemas costeiros e tratamento de resíduos. Para fins práticos, o tema pode ser dividido em dois: recursos do oceano e gerenciamento das zonas costeiras.

A OCDE tem duas normativas específicas sobre gerenciamento das zonas costeiras. A primeira recomenda regulação nacional para o desenvolvimento das zonas costeiras, com avaliação do impacto ambiental, da compatibilidade das atividades e empreendimentos planejados, consideração de alternativas, redução de danos (poluição, resíduos) e amplo acesso à informação. Recomenda também concertação internacional para preservação de áreas costeiras e marinhas. A segunda normativa recomenda a gestão integrada de zonas costeiras, que tenha metas e parâmetros baseados em dados e indicadores, avaliação estratégica com temas ambientais e sociais, aplicação do princípio do poluidor-pagador e participação ampla do público desde o início da formulação de políticas públicas.

A CF/1988, no art. 225, § 4º, determina que a zona costeira é patrimônio nacional e sua utilização deverá ser regida pela lei e “dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (Brasil, 1988). O Plano Nacional

de Gerenciamento Costeiro (PNGC)³³ definiu zona costeira como o “espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, com os seguintes limites” (art. 3º):

- I – faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial;
- II – faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira (Brasil, 2004).

A gestão costeira considera a PNMA, a Política Nacional para Recursos do Mar (PNRM), a Política Nacional de Recursos Hídricos e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.³⁴ São instrumentos da gestão costeira, aplicados de forma articulada e integrada, o PNGC e seus equivalentes estaduais e municipais; o Plano de Ação Federal da Zona Costeira; o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro; o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira; o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira; o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro; e o macrodiagnóstico da zona costeira.³⁵ A gestão costeira é feita em conjunto por órgãos da administração federal, em especial o MMA e o Ibama, e das administrações estaduais e municipais.³⁶

Em relação aos recursos do oceano, a OCDE tem diversas iniciativas em conservação da biodiversidade marinha, uso sustentável dos recursos oceânicos, pesca e aquacultura sustentável, tecnologia e inovação, poluição dos oceanos e mudança do clima.³⁷ A economia azul também tem destaque. Em 2022, foi publicado o primeiro *Outlook* da OCDE sobre plásticos, com alerta sobre a poluição de plásticos nos oceanos, e a OCDE participou da Conferência dos Oceanos da ONU.

33. Lei federal nº 7.661/1988, regulamentada pelo Decreto federal nº 5.300/2004.

34. Art. 5º do decreto federal nº 5.300/2004. São exemplos de atos internacionais as Convenções da ONU sobre Direito do Mar e sobre Diversidade Biológica, a Agenda 21, as Convenções da Organização Marítima Internacional sobre a prevenção da poluição marinha e o Código de Conduta para pesca responsável da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). A PNMR surge em 1980, mas é atualizada e detalhada em 2005 pelo Decreto federal nº 5.377. Tem a finalidade de “orientar o desenvolvimento das atividades de utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do mar territorial, da zona econômica exclusiva e da plataforma continental, de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável e para o desenvolvimento socioeconômico do país”.

35. Art. 7º do Decreto federal nº 5.377/2005.

36. Art. 30-32 do Decreto federal nº 5.377/2005.

37. Ver: <<https://bit.ly/3WAlZyh>>.

No Brasil, a PNRM organiza as iniciativas brasileiras para recursos marinhos sob o guarda-chuva do Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM). No âmbito do PSRM, há onze programas e ações em temas diversos, como biotecnologia marinha, conservação e revitalização da biodiversidade marinha, aproveitamento mineral da plataforma continental e observação dos oceanos.³⁸ O PSRM está atualmente em sua 10ª edição, em vigor de 2020 a 2023.³⁹ Conta com 22 objetivos e detalha como eles devem ser alcançados nas diversas ações e programas.

Destaques positivos da décima edição do PSRM em relação à nona, que esteve em vigor entre 2016 e 2019, são: a inclusão de ações sobre planejamento espacial marinho e pró-Amazônia Azul; todas as ações devem contribuir para a implementação do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14 (vida na água); e o conceito de PIB do mar (Monitor de Atos Públicos, 2020). Destaques negativos são: exclusão do objetivo de criar e consolidar UCs marinhas e costeiras; desvinculação do objetivo de redução das vulnerabilidades ambientais, sociais e econômicas do planejamento e gestão ambiental e exclusão desse objetivo para ações específicas que contribuíam para inclusão social, como as vinculadas à pesca (Monitor de Atos Públicos, 2020).

A estrutura regulatória brasileira está alinhada com a da OCDE em relação às zonas costeiras e oceanos, mas sua implementação está aquém. Temas centrais para o alinhamento são conservação da biodiversidade, resíduos e adaptação à mudança do clima.

4.3 Energia

A normativa da OCDE sobre energia conta com quatro recomendações. Uma delas é a recomendação sobre reduzir o impacto ambiental da produção e uso da energia, que tem quatro ações principais. Primeiro, a promoção de medidas de conservação da energia ou eficiência energética, que também é abordada pela segunda recomendação, que trata da redução do impacto ambiental do uso da energia nos setores residencial e comercial. A normativa é implementada por padrões, e a legislação brasileira é considerada parcialmente alinhada com a normativa.

O Programa Brasileiro de Etiquetagem teve início em 1985, com o lançamento do Programa Nacional de Conservação da Energia Elétrica (Procel).⁴⁰ Em 1991, foi lançado o Programa Nacio-

38. Mais informações em: <<https://bit.ly/3FMlCp>>.

39. Decreto federal nº 10.544/2020.

40. Foi estabelecido, pela Portaria Interministerial nº 1.877, de 30 de dezembro de 1985. O Procel teve início com padrões de eficiência elétrica para aparelhos. Após 2001, edificações, iluminação pública, poder público, indústria e comércio também foram atendidos.

nal de Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural (Conpet).⁴¹ Em 2001, no contexto de escassez hídrica e apagões na produção de eletricidade, foi lançada a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia,⁴² que deu grande impulso à questão. Em 2012,⁴³ houve avanço para implementação de geração distribuída no Brasil, que contribuiu para a eficiência energética via redução da demanda no Sistema Interligado Nacional. A eficiência energética também passou a integrar o planejamento do setor com o Plano Nacional de Energia e o Plano Nacional de Eficiência Energética. No entanto, há incerteza sobre a eficácia dessas políticas públicas. Os ganhos de eficiência energética têm sido baixos no Brasil desde sua implementação (OECD, 2021b).⁴⁴ A publicação, em 2022, do *Atlas de eficiência energética Brasil 2021* pode servir de base para ampliação e aprofundamento das iniciativas.

A segunda ação é a integração entre políticas públicas ambientais e energéticas. Há tentativas de integração na fase de formulação de políticas públicas, como a consideração de questões socioambientais e referência à análise socioambiental integrada no Plano Nacional de Energia 2050 e no Plano Decenal de Expansão de Energia 2031. No entanto, a implementação fica aquém, porque depende de ajustes no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos energéticos para que sejam incluídos temas de impacto no meio ambiente, esclarecendo-se medidas de limitação e compensação, além de ferramentas para monitoramento e execução da lei em casos de descumprimento.

Não há alinhamento em relação à terceira ação, integração dos custos ambientais no preço da energia. O preço da eletricidade no Brasil segue uma lógica de custos de produção que considera investimento inicial e amortização desse investimento, além dos ganhos da produção em escala. Questões ambientais – como emissões de carbono e poluição do ar, impacto sobre biodiversidade – ou sociais, a exemplo de deslocamentos populacionais e perda de atividades tradicionais em razão de empreendimentos energéticos, não entram no cálculo.

Por fim, a quarta ação incide sobre a minimização dos impactos da exploração *offshore* de petróleo e gás e da mineração de carvão. No Brasil, há subsídios à produção de eletricidade via carvão, que vão de encontro à descarbonização.⁴⁵ Regulação da exploração de petróleo e gás não

41. Decreto federal de 18 de julho de 1991. Está em vigor desde 2005, e em 2009 foi lançada a certificação para veículos automotores.

42. Lei federal nº 10.295/2001 e Decreto federal nº 4.091/2001, revogado pelo Decreto nº 9.864/2019.

43. Resolução Aneel nº 482/2012, complementada em 2015 pela Resolução Aneel nº 687.

44. Mais informações em: <<https://bit.ly/3WcGSjc>>.

45. O projeto de lei (PL) federal nº 712/2019 foi convertido na Lei nº 14.299/2022. Aprova subsídio via Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) para geração de eletricidade por usinas de pequeno porte, inclusive as movidas a carvão (duração prevista até 2040).

toca temas ambientais.⁴⁶ No licenciamento ambiental, há exigência de elaboração de planos para o caso de acidente – especialmente o plano de emergência individual, regulado pela Resolução Conama nº 398/2008 –, mas a implementação é deficitária, principalmente em razão do decurso de tempo entre apurar a responsabilidade e determinar a compensação (OECD, 2021b).

Outra recomendação é a redução de barreiras e o aumento dos incentivos para investimento em fontes de energia ambientalmente favoráveis, que são atualmente interpretadas como energias renováveis. A OCDE considera o Brasil alinhado com a normativa, pois há iniciativas para promoção de fontes renováveis, como o programa Renovabio, o Combustível do Futuro e os créditos preferenciais para projetos de energia eólica e solar. No entanto o Brasil pode vir a ser questionado no longo prazo, pois também há incentivos que vão na direção contrária – como redução de impostos para combustíveis fósseis, previsão e apoio governamental para construção de usinas térmicas movidas a carvão ou gás.

Por fim, há recomendação sobre controle da poluição do ar em razão da queima de combustíveis fósseis. Esse tema consta também do roteiro para acesso do Brasil à OCDE:

Promover políticas públicas para controle efetivo da poluição do ar, de modo a alcançar qualidade consistente com padrões de saúde pública internacionais; implementar um sistema nacional de monitoramento da qualidade do ar; trabalhar para eliminar gradualmente qualquer subsídio ambientalmente prejudicial, com a visão de direcionar os fluxos financeiros para atividades que sejam neutras ou positivas para o meio ambiente (OECD, 2022, p. 16, tradução nossa).

A qualidade do ar tem moldura regulatória complexa. O Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (Pronar) foi instituído em 1989 com os objetivos de melhoria na qualidade do ar, atendimento aos padrões estabelecidos e não comprometimento da qualidade do ar.⁴⁷ O Pronar estabelece limites máximos de emissão e padrões de qualidade. Os limites máximos são as quantidades de poluentes que podem ser lançadas na atmosfera por fontes fixas, como indústrias,⁴⁸ ou móveis, como veículos. Os limites para emissões de veículos são determinados no âmbito do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), instituído pela

46. Leis federais nºs 9.478/1997; 12.276/2010; 12.304/2010; 12.351/2010; 13.679/2018; 14.134/2021.

47. Item 1 da Resolução Conama nº 005/1989.

48. Estabelecem os limites máximos de emissão de fontes fixas as Resoluções Conama nºs 008/1990; 316/2002; 382/2006; e 436/2011.

Resolução Conama nº 018/1986, com diversos parâmetros para induzir a constante melhoria de desempenho dos motores a combustão.⁴⁹

Os padrões de qualidade do ar são limites legais da presença de poluentes atmosféricos durante determinado período de tempo (Milaré, 2021, p. 911). Com a Resolução Conama nº 003/1990, modificada em 2018 pela Resolução Conama nº 491, foram estabelecidos os padrões de qualidade intermediários – valores temporários de presença de poluentes, a serem cumpridos em etapas – e os finais, que seguem os estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Os padrões são implementados por meio de planos de controle de emissões atmosféricas elaborados e monitorados por órgãos ambientais estaduais, a quem cabe elaborar medidas preventivas e mitigatórias para evitar os graves riscos da poluição (Milaré, 2021, p. 912-913).⁵⁰

Essa moldura regulatória está alinhada à normativa da OCDE. Os padrões de qualidade do ar estão alinhados com padrões internacionais, visto que, entre 2018 e 2019, houve avanços em relação a limites máximos de emissão. Há dois desafios, no entanto. O primeiro é a implementação. Os planos de controle de emissões atmosféricas elaborados por órgãos estaduais são bastante heterogêneos, assim como a presença de tecnologia de medição de poluentes e a capacidade técnica e orçamentária de monitoramento e execução da lei. A ausência de uniformidade nacional prejudica a eficácia da norma. O segundo desafio é aumentar a ambição de padrões que ainda não estão alinhados com a descarbonização, como a proibição da venda de veículos com motores a combustão. Existe inclusive PL para voltar a permitir no Brasil veículos de passeio movidos a *diesel*, proibidos desde 1976.⁵¹

4.4 Transporte

A normativa da OCDE sobre transporte tem duas frentes: a mobilidade urbana e a integração de temas ambientais em políticas públicas sobre transporte. Em relação à mobilidade urbana, a recomendação visa à boa gestão do tráfego, com consequente redução do uso de combustíveis e

49. Sobre o tema, ver resoluções Conama nºs 297/2002 (sobre veículos ciclomotores); 418/2009; 433/2011; e 493/2019.

50. Entre os poluentes que devem ser monitorados estão: material particulado nas versões MP₁₀ e MP_{2,5}, dióxido de enxofre, dióxido de nitrogênio, ozônio, fumaça, monóxido de carbono, partículas totais suspensas e chumbo.

51. Projeto de Lei federal nº 567/2022. O tema é constante na pauta do Congresso Nacional. Exemplos de outros projetos de lei sobre o tema são os de nºs 3.019/2011; 7.634/2014; 7.635/2014; 2.751/2015; 2.980/2015; 3.281/2015.

da poluição do ar, via ampliação do uso de transporte público e planejamento da estrutura urbana. A OCDE considera o Brasil pouco alinhado com a normativa.

A CF/1988 prevê a responsabilidade do poder público de promover o desenvolvimento urbano, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988, art. 182). O mandato constitucional é regulado especialmente por dois dispositivos, o Estatuto da Cidade⁵² e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). O estatuto estabelece as diretrizes gerais da política urbana, incluindo a obrigatoriedade de um plano diretor para ordenar o uso do solo e as atividades desenvolvidas nas cidades, inclusive um plano de transporte para as cidades maiores. A PNMU objetiva organizar e coordenar “modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garantem os deslocamentos de pessoas e cargas no território do município” (Brasil, 2012, art. 3). A lei tem como diretrizes, entre outras, o planejamento integrado da mobilidade com políticas de habitação, de saneamento básico e gestão do uso do solo, e a prioridade dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte coletivo sobre os meios individuais, buscando mitigar os custos ambientais, sociais e econômicos do deslocamento de cargas e pessoas. A preocupação com dimensões ambientais também está presente nos princípios e objetivos da PNMU. Os municípios são responsáveis pela implementação das leis, em colaboração com estados nas questões intermunicipais.

A implementação é deficitária. A grande maioria dos municípios ainda não tem um plano satisfatório de mobilidade urbana, em grande parte porque carecem de capacidade técnica e financeira para o formular e implementar, e porque a colaboração entre estados e municípios é bastante heterogênea (OECD, 2021b).

Em relação à integração de questões ambientais em políticas públicas sobre transporte, a OCDE considera que o Brasil avançou em 2021 em relação ao apresentado em 2015. A criação do Comitê de Gestão Ambiental, órgão colegiado permanente, no Ministério da Infraestrutura, com o mandato de “garantir a implementação das diretrizes socioambientais do Ministério e tratar de matérias relacionadas aos procedimentos de licenciamento e regularização ambiental, execução e gestão de programas”⁵³ sinalizou o aumento da relevância do tema na administração pública. No entanto, é necessário mais coordenação entre ministérios e deles com outros atores da sociedade no processo decisório (OECD, 2021b). As ausências de avaliação ambiental estratégica para políticas de transportes e de consideração de opções multimodais, especialmente mais

52. Lei federal nº 10.257/2001.

53. Para mais detalhes, ver <<https://bit.ly/3WhIAQs>>.

investimento em transporte ferroviário – que pode simultaneamente mitigar o congestionamento urbano e aumentar a eficiência no transporte de cargas, reduzindo custos econômicos e emissões de poluentes e gases de efeito estufa –, devem ser corrigidas (OECD, 2021b).

4.5 Resíduos

O tema gestão de resíduos tem destaque no roteiro para acessão do Brasil à OCDE.

Com respeito à gestão sustentável de recursos, implementar gerenciamento integrado e orientado pelo ciclo de vida para resíduos e materiais (incluindo plásticos) e condições estruturais para uma economia circular mais eficiente;

Assegurar que a geração de resíduos, incluindo resíduos perigosos, seja reduzida; que a exportação para destinação final seja minimizada; e que os resíduos sejam gerenciados de modo ambientalmente saudável;

Controlar exportação e importação de resíduos perigosos ao mesmo tempo que permite comércio de materiais e produtos para destinação final ambientalmente correta dentro da área da OCDE (OECD, 2022, p. 16, tradução nossa).

A normativa da OCDE sobre resíduos conta com quatro partes. A primeira recomenda uma política abrangente de gestão de resíduos, que promova redução de resíduos, coleta e reciclagem, uso de instrumentos econômicos e acesso à informação. A segunda é específica sobre reuso e reciclagem de embalagens de bebidas; recomenda que os custos ambientais da produção, uso e descarte de embalagens de reciclagem sejam assumidos por produtores e usuários, e que sistemas de distribuição contem com vasilhames retornáveis e reciclagem de descartados. A terceira recomenda a recuperação de resíduos de papel e papelão e o uso de fibras recicladas na produção de produtos de papel. Por fim, a quarta recomenda estrutura regulatória e arranjos administrativos adequados para dados, coleta de resíduo e treinamento.

No Brasil, a gestão dos resíduos conta com duas políticas públicas. A Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB)⁵⁴ e a PNRS. O objeto da PNSB é o saneamento básico, definido como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. O objeto da PNRS é o descarte de material, substância ou objeto, em estado sólido, perigoso ou não, resultante de atividade humana. Os resíduos sólidos são, portanto, uma das modalidades de resíduos regulados no saneamento básico e com política pública específica.

54. Leis federais nºs 11.445/2007 e 14.026/2020.

São objetivos da PNRS, entre outros: a proteção da saúde pública e qualidade ambiental; não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos; e estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens, ao desenvolvimento e adoção de tecnologias limpas. Entre os princípios norteadores, estão o do poluidor-pagador, o do protetor-recebedor e o do desenvolvimento sustentável. Os instrumentos de implementação da PNRS incluem: planos de resíduos sólidos, estratégias para gestão dos resíduos, elaboradas em âmbito federal, estadual e municipal; inventários e sistemas declaratórios de resíduos sólidos; e sistemas de coleta seletiva e de logística reversa. Também se preveem instrumentos econômicos para a boa gestão dos resíduos sólidos, em especial os incentivos fiscais, financeiros e creditícios.

A OCDE considera que a regulação brasileira está alinhada com a normativa sobre resíduos, mas há ajustes necessários na implementação da PNRS (OECD, 2015; 2021a). Primeiro, aumentar a uniformidade na aplicação da lei. A gestão de resíduos é de competência dos municípios, com controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais; porém, os municípios são bastante heterogêneos em relação a capacidade e recursos.

Segundo, melhorar a infraestrutura e os instrumentos para incentivar a coleta seletiva de resíduos, reuso e reciclagem. A aplicação do princípio do poluidor-pagador alinha a norma ao requisito de que os custos ambientais da produção, uso e descarte de embalagens de reciclagem sejam assumidos por produtores e usuários. Todavia, tanto a heterogeneidade dos municípios na capacidade e recursos para gestão de resíduos como a heterogeneidade em relação a infraestrutura e instrumentos para incentivar a coleta seletiva de resíduos, reuso e reciclagem prejudicam a implementação. São heterogêneos a presença de serviço de coleta seletiva – 36,3% dos municípios tinham o serviço em 2020;⁵⁵ a presença e organização de catadores;⁵⁶ a tecnologia disponível para reaproveitamento dos diferentes materiais (plástico, papel, alumínio etc.); e o preço do insumo reciclado em relação ao insumo retirado da natureza – quanto maior a diferença, mais incentivo para reciclar, tanto para a indústria como para os agentes intermediários, que recebem valor mais alto por quilo do material recolhido.⁵⁷ Em 2015, foi assinado acordo setorial entre indústria de produtos finais, empresas do setor de reciclagem e o MMA para implantação do sistema de logística reversa de embalagens, que tem contribuído para aumentar a proporção de material reciclado no Brasil (Coalizão Embalagens, 2015). Incentivos financeiros, como taxa mais alta para produção que utilize o produto novo comparado com o material reciclado, poderiam acelerar essa estratégia.

55. Painel de informações sobre saneamento no Brasil disponível em: <<http://bit.ly/3R51acK>>.

56. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3YLUWBO>>.

57. Em 2020, eram pagos aos catadores em torno de R\$ 3,00 pelo quilo de alumínio e R\$ 0,08 pelo quilo de vidro (Abrelpe, 2021).

Em relação à destinação final dos resíduos que não são reciclados, também há déficit de implementação. Ainda estão em operação no Brasil os lixões, que receberam, em 2020, 14,6% dos resíduos.⁵⁸ Dos municípios, 40,3% cobram pelo serviço de coleta e destinação de resíduos, e os valores pagos cobrem 56,5% dos custos. Informações sobre resíduos sólidos e sua destinação estão disponíveis via Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), mas a participação dos municípios enviando informações é também heterogênea (OECD, 2021b).

Em relação à gestão transfronteiriça de resíduos, o Brasil está alinhado com a OCDE. O país é signatário da Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito.⁵⁹ No Brasil, é proibida a importação de resíduos perigosos, de rejeitos ou de “resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reúso, reutilização ou recuperação” (Brasil, 2010, art. 49). Resíduos controlados precisam de autorização do Ibama para serem importados, e apenas a fim de serem processados para destinação para reciclagem (Resolução Conama nº 452/2012) e de acordo com os procedimentos da Instrução Normativa Ibama nº 12/2013.⁶⁰ Desde 2021, os procedimentos foram simplificados para os casos em que o Brasil for Estado de trânsito de resíduos perigosos.⁶¹ A exportação de resíduos perigosos e controlados também precisa de autorização do Ibama e só pode ser feita para países signatários da Convenção da Basileia.

4.6 Recursos hídricos

A OCDE recomenda que cada país-membro estabeleça um sistema de governança da água, com colaboração entre partes interessadas, políticas para gestão da demanda e alocação de direitos de uso. Também recomenda políticas e padrões para prevenir, reduzir e gerenciar poluição da água e ferramentas de gestão de riscos e desastres. Por fim, recomenda um sistema de financiamento sustentável, com investimento e precificação da água e de serviços de saneamento.

58. Disponível em: <<http://bit.ly/3R51aKk>>.

59. Decretos federais nºs 875/1993 e 4.581/2003.

60. O procedimento está detalhado em: <<https://bit.ly/3PSeSz1>>.

61. Portaria Ibama nº 2.334/2021. Para esses casos, o Ibama deixou de emitir consentimento prévio por escrito e confirma o recebimento da notificação do trânsito de forma eletrônica, sendo considerado consentido o trânsito de resíduos perigosos e outros resíduos que tenha sido autorizado pela autoridade competente do estado de importação.

No Brasil, os recursos hídricos são regulados pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)⁶² e pela Agência Nacional de Águas (ANA).⁶³ A PNRH esclarece que a água é recurso natural limitado, de domínio público e dotado de valor econômico. Estabelece que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para gestão hídrica, e que esta gestão deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades. Entre os objetivos da PNRH, estão: a garantia, à atual e às futuras gerações, da necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos; e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos.

A PNRH conta com cinco principais instrumentos. Primeiro, o plano de recursos hídricos, que organiza o planejamento estratégico do uso da água, esclarecendo a situação de demanda da água, potenciais conflitos e prioridades para resolvê-los. Segundo, o enquadramento dos corpos de água em classes, com requisitos diferentes conforme os usos a que se destinam.⁶⁴ Terceiro, a outorga de direitos de uso, que organiza os direitos e a maneira como diferentes atividades farão uso dos recursos hídricos. Quarto, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, com o objetivo de reconhecer o valor econômico da água, incentivar seu uso racional e obter recursos para financiamento de ações previstas na PNRH. Quinto, o sistema de informações sobre recursos hídricos, fundado na descentralização de dados e informações, sua coordenação unificada e acesso assegurado a toda a sociedade. O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que conta com participação de agências especializadas federais e estaduais, comitês de bacias hidrográficas e um conselho nacional como órgão superior, é responsável por implementar a PNRH. Sua atuação deve contar com coordenação intersetorial e consultas a partes interessadas.

A qualidade da água é regulada pelas resoluções Conama nº 357/2005, que trata das águas superficiais, e nº 396/2008, que trata das subterrâneas. As condições e padrões de lançamento de efluentes são regulados pela resolução Conama nº 430/2011. A qualidade da água é monitorada pela ANA. A Política Nacional de Saneamento Básico determina prioridade do uso humano e animal para alocação da água em condições de escassez. O Plano Nacional de Segurança Hídrica define um índice de segurança hídrica em quatro dimensões – humana, econômica, ecossistêmica e de resiliência –, intervenções para aumentar a segurança hídrica em cada região do país e estratégias de monitoramento dessas intervenções.⁶⁵

62. Lei nº 9.433/1997.

63. Criada pela Lei nº 9.984/2000.

64. Regulados pelas Resoluções Conama nºs 357/2005 e 396/2008.

65. Mais informações em: <<https://bit.ly/3Wz8WwT>>.

De acordo com a OCDE, a estrutura regulatória brasileira está alinhada com a normativa da organização, mas a implementação está aquém. Ajustes são necessários: estabelecer comitês de bacias hidrográficas para as que ainda não contam com eles;⁶⁶ melhorar a implementação dos planos de recursos hídricos e o controle da poluição de águas de superfície. Em especial, ajustes na precificação do uso da água precisam ser feitos, já que muitas atividades não pagam pelo uso, ferindo a ideia de uso racional e promovendo a externalização do custo dessas atividades para a coletividade.

5 CARACTERÍSTICAS E TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL E CLIMÁTICA BRASILEIRAS

5.1 Estrutura da gestão ambiental brasileira e heterogeneidade na implementação

O ordenamento jurídico brasileiro é organizado, do ponto de vista formal, pela Constituição Federal e suas emendas na posição mais alta, seguida por leis – complementares, ordinárias e delegadas –, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (CF/1988, art. 59). Na interpretação do ordenamento jurídico, princípios e regras têm função complementar: os princípios representam os valores fundamentais do ordenamento e formam a base deste; as regras são postas para concretização dos princípios.

O direito ambiental brasileiro é uma disciplina especializada, mas multidisciplinar. A proteção ao meio ambiente é assegurada pelo direito brasileiro já em âmbito constitucional, cujo art. 225, *caput*, especifica que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Abaixo da CF/1988, temos a lei geral sobre meio ambiente, PNMA. Também há leis específicas em diversos temas, como visto anteriormente. As normas específicas regulam aspectos típicos do tema em questão, mas devem ser interpretadas em conformidade com a norma geral. Além disso, aspectos importantes para a proteção ambiental são regulados por outras disciplinas, como o direito

66. Como a bacia interestadual Tocantins-Araguaia.

tributário em relação aos instrumentos econômicos de proteção ambiental, o direito civil e processual sobre responsabilidade pelo dano ambiental, e o direito penal sobre os crimes ambientais.

Do ponto de vista institucional, o Brasil é uma federação, e União, estados, Distrito Federal e municípios dividem competência legislativa e executiva.

O art. 23 da CF/1988, incisos VI e VII, descreve a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e para preservar as florestas, a fauna e a flora” (Brasil, 1988). Trata-se de competência administrativa, ou seja, de ação. A LC nº 140/2011 estabelece a divisão dessa competência comum entre os entes federativos. Por sua vez, o art. 24, inciso VI, estabelece que União, estados e Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (Brasil, 1988). Os §§ 1º e 2º estabelecem que a União tem competência para editar normas gerais, e os Estados e o Distrito Federal, normas suplementares. Portanto, enquanto União, estados e Distrito Federal podem legislar sobre meio ambiente, todos os entes federativos, incluindo os municípios, são responsáveis por aplicar administrativamente essas leis, dentro dos limites estabelecidos pela LC nº 140/2011.

A gestão da PNMA está organizada pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). O órgão superior do Sisnama é o Conselho de Governo, composto por todos os ministros de Estado e o procurador-geral, mas que está inativo até o momento (Moura, 2017). O órgão deliberativo e consultivo é o Conama, responsável por estabelecer critérios e padrões ambientais.⁶⁷ O MMA tem funções de planejar e formular a política ambiental, além coordenar e supervisionar os trabalhos de execução, que estão sob responsabilidade: do Ibama, agência independente e responsável pela execução geral da política ambiental; do Serviço Florestal Brasileiro, que monitora e gerencia as florestas públicas; do ICMBio, que monitora e gerencia as atividades em UCs; e da ANA, que monitora os recursos hídricos e promove ações para seu uso sustentável (Moura, 2017).

67. Decreto federal nº 9.274/1990, modificado pelo Decreto federal nº 9.806/2019. O Conama é composto por plenário, comitê de integração de políticas ambientais, câmaras técnicas, grupos de trabalho e grupos assessores. Compõem o plenário: o/a ministro/a do Meio Ambiente, o/a secretário/a executivo/a do MMA, o/a presidente do Ibama, representantes da Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Economia; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Agricultura; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Regional; Secretaria de Governo da Presidência da República. Além dos citados, nove representantes indicados pelos governos estaduais; dois representantes de governos municipais de capitais de estado; oito representantes de entidades ambientalistas; representantes da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional de Serviços (CNS), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Confederação Nacional do Transporte (CNT); o/a presidente do ICMBio; e o/a presidente da ANA.

Além dos órgãos federais, há os órgãos estaduais e locais, conforme princípio da repartição de competências entre os entes federados. Todos os estados têm Secretaria do Meio Ambiente, em alguns casos reunindo competência sobre temas ambientais, de agricultura e infraestrutura; em outros estados, há órgãos independentes de monitoramento e execução da política ambiental. Os municípios, de maneira geral, têm uma Secretaria de Meio Ambiente ou ao menos uma pessoa na administração municipal com cargo responsável pelo tema. A heterogeneidade na implementação da regulação ambiental brasileira e os resultados de proteção ambiental resultam, em parte, dessa estrutura da governança ambiental complexa e multinível e das diferentes capacidades institucionais e orçamentárias de estados e municípios.

5.2 Perfil dos grupos políticos e visões sobre meio ambiente

5.2.1 Meio ambiente e clima não são temas prioritários no Brasil

Apesar das evidências científicas do impacto da ação humana sobre o meio ambiente e de como esse impacto está tornando a vida – inclusive humana – muito mais difícil no planeta, o meio ambiente ainda não é visto como prioridade para a maior parte dos grupos políticos. Esse é um fato no mundo todo. A explicação para o fenômeno é complexa, mas dois fatores têm papel relevante. Primeiro, o entendimento de que a humanidade e o sistema econômico funcionam de maneira independente da natureza. Esse entendimento foi sendo construído desde o Iluminismo, e os avanços tecnológicos que permitiram um domínio maior do ambiente pelos humanos contribuíram para o consolidar. Ainda que as evidências do impacto da ação humana sobre o planeta e os limites planetários antes de uma ruptura sistêmica demonstrem que esse é um entendimento ilusório, ele persiste e influencia as dinâmicas sociais.

Na América Latina em geral, e no Brasil em particular, esse entendimento embasou o processo de colonização. A natureza, em especial a floresta, não tinha valor em si; deveria ser substituída pela agricultura de espécies com valor para exportação. Esse entendimento embasou o modelo desenvolvimentista da ditadura militar e a estratégia de abrir novas fronteiras agrícolas e criar complexos agroindustriais no Centro-Oeste e Norte do Brasil (Muller, 1991; Pessôa e Inocêncio, 2014). A estratégia estava inserida no contexto da época, de globalização nos mercados agrícolas e de pecuária, seguindo a revolução verde que ocorrera em países agrícolas do Norte global, como os Estados Unidos, nos anos 1950-1960. As novas evidências científicas tornam o modelo obsoleto. No entanto, ele persiste e prevalece em grupos sociopolíticos, como os grupos ligados ao agro-negócio predatório, cujo modelo de negócios tem pouca permeabilidade às evidências científicas.

O segundo fator é a qualidade da democracia. Em democracias de baixa qualidade – democracias nas quais parte ou a totalidade dos aspectos importantes para garantir seu bom funcionamento, tais como eleições livres e periódicas, liberdade de expressão e imprensa, estabilidade das instituições, entre outros, têm funcionamento subótimo –, há pouco espaço para temas de interesse coletivo comum. Questões relacionadas ao próprio funcionamento da democracia ocupam prioridade nas preocupações dos cidadãos, e, especialmente em momentos de crise, outros temas são relegados ao segundo plano.

Na América Latina, meio ambiente em geral e mudança do clima em particular não são temas divisivos nem prioritários para a maior parte do eleitorado. Economia, segurança e corrupção são sempre preocupações maiores e sempre têm prioridade, e outros temas ganham espaço no debate sociopolítico quando esses arrefecem (Ryan, 2017). Além disso, como as eleições para cargos executivos seguem a regra majoritária,⁶⁸ as campanhas partidárias são voltadas para o eleitor médio, então temas de meio ambiente e mudança do clima ganham espaço apenas quando há atenção da opinião pública para eles (Ryan, 2017), o que ocorre em momentos de relativa estabilidade econômica e/ou quando eventos externos substanciais ocorrem.⁶⁹ Por essa razão, os posicionamentos de partidos de direita e esquerda podem ser diametralmente opostos em temas econômicos e de direitos individuais, mas, de modo geral na América Latina – em particular no Brasil –, os mesmos partidos apresentarão propostas de baixo compromisso em relação a meio ambiente e clima (Ryan, 2017)⁷⁰ – Bolsonaro é uma exceção a essa regra (subitem 5.3.7).

5.2.2. Alinhamento de grupos sociais com a pauta ambientalista

O movimento ambientalista no Brasil, como em outros países, não é uniforme. Há grupos urbanos similares aos encontrados em economias industrializadas, alinhados com uma agenda ambiental ampla, que inclui valores pós-materialistas e propostas para a poluição, mudança do clima, energia, plásticos e desmatamento na Amazônia, em favor de energia renovável, proteção

68. No Brasil, as datas de campanha e eleições para cargos do Executivo e do Legislativo coincidem, e a opinião pública sempre presta mais atenção aos candidatos para cargos do Executivo.

69. Um exemplo foi a campanha presidencial em 2009: o Brasil ainda vivia benesses do *boom* das *commodities*, e eventos climáticos extremos largamente noticiados pela mídia tornaram a mudança do clima um ponto de debate intenso entre os candidatos.

70. Os resultados da séries de estudos *O que o brasileiro pensa sobre meio ambiente*, coordenados por Samyra Crespo, mostram a trajetória da consciência ambiental no Brasil, que cresce, mas tem grande variação. Resumos dos resultados podem ser encontrados em: <<https://bit.ly/3FFyKkg>> e <<https://bit.ly/3jpUDwF>>.

TEXTO para **DISCUSSÃO**

da biodiversidade e produção orgânica. Há grupos do movimento socioambiental, com agenda de justiça ambiental, cuja participação política não era permitida até a redemocratização. Entre esses grupos estão comunidades extrativistas, populações indígenas, quilombolas, grupos sociais urbanos marginalizados em luta por habitação e saneamento. Em muitos pontos, as agendas convergem, mas em outros há embate entre interesses – por exemplo, o Movimento dos Afetados por Barragens é contra a hidreletricidade em razão do impacto para comunidades locais deslocadas pelos projetos, enquanto a mesma hidreletricidade é defendida por outros grupos em razão de seu baixo impacto nas emissões de carbono.

O setor privado também tem grupos bastante diversos. A classificação desses é complexa e há grandes nuances, mas, em geral, duas variáveis são importantes para entender seu alinhamento. Primeiro, sua participação nas cadeias globais de valor. Segundo, o impacto de temas ambientais e do clima nessas cadeias, que varia em razão de padrões regulatórios impostos por mercados consumidores e da sensibilidade dos consumidores aos temas.

De modo geral, no Brasil há dois grupos no setor privado. O primeiro tem empresas inseridas em cadeias globais de valor. É um grupo diverso, que inclui grandes exportadores do agronegócio, floresta plantada, bioenergia e grandes conglomerados, como Vale, AES, Shell, Ambev. Este grupo não tem compromisso intrínseco com o meio ambiente, mas responde a mudanças regulatórias e pressões dos consumidores nas cadeias globais de valor, e podem tornar-se membros de coalizões pró-ambientais e climáticas quando esses temas passam a ser importantes nessas cadeias. Por exemplo, as moratórias da soja (2006) e da carne (2009) foram bem-sucedidas em reduzir o desmatamento, em um contexto de pressão de consumidores em países desenvolvidos e impacto sobre grandes produtores brasileiros. Porém, o compromisso do grupo com questões ambientais e climáticas tende a diminuir quando esses temas perdem relevância nas cadeias transnacionais (Viola e Franchini, 2018; Pereira e Viola, 2022).

O segundo grupo tem empresas desconectadas das cadeias globais de valor ou que participam delas apenas indiretamente, e que portanto não enfrentam pressão de regulação e padrões globais. Estão no grupo: grileiros; agricultores e pecuaristas que ainda entendem que o meio ambiente é uma fonte inesgotável de recursos e a floresta é um obstáculo para o desenvolvimento; empresas que operam na zona cinza entre atividades lícitas e ilícitas, especialmente em madeira e mineração/garimpo e algumas vezes envolvidas (direta ou indiretamente) com crimes.⁷¹ Esse grupo está em

71. Neste grupo, estão produtores de soja e carne na região amazônica: como eles não vendem a produção diretamente em mercados globais, mas sim para grupos maiores, o elo de suas operações com o desmatamento é difícil de ser identificado e rastreado. A esse respeito, ver Trase (2019).

geral contra ações ambientais e climáticas e tem representação forte na política brasileira, pela larga tradição de clientelismo e coronelismo. No Congresso Nacional, encontram representantes na bancada conhecida como “bala, boi e Bíblia”. O grupo também tem empresas do agronegócio operando de maneira dúbia, como as investigadas na operação Lava Jato. Corrupção é uma questão central.

5.3 Aderência de pautas ambientais no Executivo e no Legislativo federais

A heterogeneidade na aderência da sociedade civil e do setor privado a pautas ambientais resulta na mesma heterogeneidade no Executivo e no Legislativo. Em linhas gerais, três variáveis influenciam o avanço da regulação ambiental. Primeiro, a presença de debates sobre os temas na sociedade, que pressiona por mudanças. Segundo, a composição do Legislativo, que indica quais pressões sociais serão pautadas. Terceiro, a presença de lideranças, no Legislativo e no Executivo, com capacidade de pautar os temas e obter apoio para aprovação parlamentar e/ou implementação, sensíveis: i) às demandas ambientais – ou com a agenda oposta; e ii) a forças globais – compromissos, padrões – que têm como foco temas ambientais.

Dada a variedade de temas que compõem a regulação ambiental, ilustra-se a dinâmica acima com um resumo da trajetória da regulação ambiental e climática brasileira, com foco no setor de mudança de uso da terra e florestas, e sua inter-relação com as posições brasileiras no regime internacional do clima.

5.3.1 Soberania nacional e direito ao desenvolvimento

Nos anos 1960 e 1970, o mundo vivia o auge da Guerra Fria, e o alinhamento ideológico dos países em relação aos dois blocos opostos era tema central da geopolítica, influenciando inclusive o debate político de temas que não estavam diretamente relacionados. Em 1972, ocorre a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo-72), primeiro grande evento de política internacional sobre o meio ambiente: com a conferência, o tema ambiental ingressa em definitivo na agenda da política internacional. Nessa conferência, dois grandes temas estavam na agenda ambiental. Primeiro, a poluição. Segundo, o acesso e a preservação de recursos naturais. Nesse tópico, emerge o debate sobre a prioridade entre crescimento econômico e preservação ambiental, e os membros da ONU estavam divididos em dois grandes blocos, com importantes nuances.

De um lado estavam os países que defendiam a primazia da preservação ambiental. A base de seu posicionamento eram evidências do relatório *Limites ao crescimento*, do Clube de Roma (Meadows *et al.*, 1972). De acordo com o relatório, a pressão sobre os recursos naturais tinha como

causa primordial o aumento exponencial da população humana; por isso, limitar o crescimento populacional seria a principal medida para evitar a degradação ambiental. De outro lado estavam os países que priorizavam o crescimento econômico, com o argumento de que a pobreza era a principal causa da degradação ambiental; portanto, limitar o acesso dos países na utilização de seus recursos naturais de maneira soberana, na promoção de seu desenvolvimento, seria injusto e impediria a melhoria de vida de suas populações.

A combinação de elementos de geopolítica e de política interna explica o posicionamento dos países naquela conferência.

Nos Estados Unidos, o movimento ambientalista era forte, e mudanças regulatórias e institucionais para inserir a agenda de proteção na política interna estavam em curso. No entanto, na política externa, a prioridade era obter alinhamento dos países com o bloco capitalista; por isso, silenciavam as críticas a regimes capitalistas autoritários que não estavam alinhados com a agenda de defesa dos direitos humanos, das garantias individuais ou da proteção ambiental (Lago, 2006). Na Suécia, onde também o movimento ambientalista era forte e mudanças regulatórias e institucionais estavam em curso, mas a tensão geopolítica não estava presente, o posicionamento de política externa estava alinhado com as prioridades de política interna na defesa assertiva da proteção ambiental, da prioridade para direitos humanos e do avanço dos direitos coletivos (Lago, 2006).

O Brasil vivia o “milagre econômico” e tinha no poder um regime político autoritário cuja legitimação dependia desse desempenho econômico (Lago, 2006). Vinha atuando em outros foros, como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), como parte do G77,⁷² grupo que defendia uma nova reconfiguração da ordem econômica mundial para reduzir a disparidade entre países industrializados e países em desenvolvimento.⁷³ Na Conferência de 1972, o Brasil liderou o bloco na posição de que a preservação ambiental fosse entendida em escopo mais amplo: que a preservação ambiental seria uma consequência do desenvolvimento e, portanto, era legítimo aos países em desenvolvimento seguir no uso de seus recursos naturais para combater o subdesenvolvimento, e seria uma afronta à soberania desses países limitar esse direito (Lago, 2006).

72. Aliança formada em 1964 por países em desenvolvimento não alinhados aos blocos capitalista ou socialista. Em julho de 2022, havia 134 membros. Informações em: <<https://www.g77.org>>.

73. A agenda foi consubstanciada pelo grupo na Resolução nº 3.202 da Assembleia Geral da ONU, de 1974, com propostas como estabilidade de preços para matérias-primas, acesso a mercados, transferência de recursos e reforma no sistema financeiro internacional. Para mais informações, consultar: <<https://bit.ly/3v9XNah>>.

5.3.2 Soberanismo e reticência em assumir compromissos de redução de emissões

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, ocorreram importantes transformações no cenário internacional: reformas liberais, aumentando o papel de atores privados na economia; revoluções nas comunicações, informação e transporte; colapso do socialismo (Ricupero, 2017, p. 547). Um mercado global para comércio, investimentos e fluxos financeiros estava crescendo; empresas tornavam-se transnacionais, criando cadeias globais de valor (*op. cit.*, p. 573).

No Brasil, um novo governo foi eleito por voto direto com a promessa de modernizar a economia e ingressar na globalização: abandonaria a industrialização por substituição de importações em favor de abertura econômica e reformas; atores privados liderariam a atividade econômica e a concorrência aumentaria a qualidade dos produtos e serviços.

Houve maior abertura para o comércio exterior e os investimentos estrangeiros, maior participação na cooperação internacional e para a atuação da sociedade civil.⁷⁴ Os militares perderam influência em temas ambientais e algumas terras indígenas foram demarcadas, como a reserva Yanomami, em Roraima (Kasa, 2013). No entanto, as taxas de desmatamento eram muito altas e havia forte pressão internacional por padrões ambientais mais rígidos no Brasil (Kasa, 2013). O Brasil candidatou-se para sediar a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, a fim de mitigar sua imagem internacional de grande vilão ambiental após os amplamente divulgados “desastre de 1987” (Stoddard, 1992, p. 527), recordes de desmatamento na Amazônia (Hochstetler e Keck, 2007, p. 113), e morte do ambientalista Chico Mendes, em 1988.

Durante a Rio-92, a defesa da centralidade do crescimento econômico para possibilitar o desenvolvimento sustentável foi o fio condutor do posicionamento brasileiro. A mesma defesa do desenvolvimento era feita em outros foros – por exemplo, na Rodada Uruguai sobre comércio internacional, buscando ampliar a agenda e reduzir as barreiras não tarifárias a seus produtos, expandindo sua participação no comércio internacional (Lago, 2006). O tema teve centralidade na Declaração do Rio e na Agenda 21, dois resultados mais amplos da conferência. Em relação ao regime sobre biodiversidade, o Brasil defendeu a soberania sobre os recursos naturais e o direito de empregá-los como insumos no processo produtivo, inclusive compensando economicamente as populações locais pela utilização de conhecimento tradicional (Lago, 2006). Em relação ao tema das florestas, o Brasil defendeu novamente a soberania, argumentando que os países deveriam receber recursos para a preservação

74. Por exemplo, a Fundação SOS Mata Atlântica foi criada em 1986; o Greenpeace Brasil, em 1992; a WWF Brasil, em 1996.

como parte da cooperação internacional no tema, e não serem sujeitos à tutela internacional (Lago, 2006). Na Declaração sobre Florestas, não vinculante,⁷⁵ foi incluída a importância de todas elas, e não apenas das tropicais, como estava nos debates originais (Lago, 2006).

Em relação ao regime sobre mudança do clima, o Brasil liderou o movimento que manteve as negociações no âmbito da Assembleia Geral.⁷⁶ Defendeu ativamente um acordo sobre emissões de carbono, argumentando que a mudança do clima era relevante e deveria receber prioridade pela comunidade internacional, mas que os países teriam responsabilidades históricas diferentes em relação à questão e essas deveriam se refletir na ação para mitigar (Viola, 2004, p. 38). Porém, foi contra a ênfase nas florestas como sumidouros de carbono (Lago, 2006).

A mudança incluiu novas posições em relação a tratados ambientais. O Brasil tornou-se membro de todos os tratados ambientais assinados à época e os ratificou: a Convenção de Basel sobre controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu descarte;⁷⁷ o Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de ozônio e sua emenda de Londres;⁷⁸ a Convenção sobre Diversidade Biológica;⁷⁹ o Global Environmental Facility⁸⁰ (Viola, 2004, p. 35-36).

A administração Itamar Franco não implementou mudanças significativas na política ambiental.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo, inaugurou um período na política externa em que o Brasil foi bastante realista em relação aos seus recursos de poder. O país posicionou-se como potência global média, com pontos fortes em recursos de poder *soft*: cultura, estabilidade de longo prazo e ausência de conflitos com os vizinhos, tradição diplomática de cooperação nos assuntos internacionais (Ricupero, 2017, p. 587-588). A redemocratização e a recém-recuperada estabilidade econômica também influenciaram o prestígio internacional do Brasil. A *performance* brasileira era relevante em nível global em algumas áreas, como comércio internacional, mas uma presença internacional mais relevante era limitada por questões estruturais internas; o país permanecia uma potência regional chave na América do Sul (*idem, ibidem*).

75. Declaração autoritativa não vinculante de princípios para um consenso global em relação à gestão, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas.

76. Havia um movimento para deixar as negociações no âmbito do Programa da ONU sobre Meio Ambiente, o que, para o Brasil, poderia reduzir o caráter político das negociações (Lago, 2006).

77. Firmada em 1989. O Brasil aderiu em 1º out. 1992 e o tratado entrou em vigor no Brasil em 30 dez. 1992.

78. Firmado em 1990. O Brasil aderiu em 1º out. 1992.

79. Firmada em 1992. O Brasil é membro fundador.

80. Criado em 1990. O Brasil participa desde 13 jun. 1994.

As posições brasileiras em temas ambientais eram influenciadas pelas questões estruturais internas. Enquanto abria a economia brasileira para a globalização e o capital privado, a administração Cardoso encorajava investimentos em diversos setores econômicos, incluindo mineração, energia, exploração de madeira e cultivo de soja – atividades desenvolvidas em diferentes áreas do país, com grande impacto sobre o desmatamento. A administração tinha baixa capacidade para combater o desmatamento ilegal e tecnologia de monitoramento fraca – o sistema de radares tornou-se operacional apenas em 2002 (Viola, 2004, p. 39). Tendo o desmatamento como principal fonte de emissões de carbono, o Brasil adotou uma postura defensiva no regime climático. Apoiaria o Protocolo de Quioto desde que: i) não impusesse compromissos vinculantes para países em desenvolvimento, argumentando que emissões *per capita* históricas/cumulativas deveriam ser a base para calcular a responsabilidade por mitigar emissões, mantendo o direito ao desenvolvimento como componente fundamental da ordem mundial; e ii) os compromissos não envolvessem florestas – o que, na interpretação brasileira, significava que elas permaneceriam sob soberania nacional (*op. cit.*, p. 40).

O Brasil também propôs que os recursos das multas impostas aos países do Anexo I da Convenção que não cumprissem com suas metas de redução de emissões fossem destinadas ao Fundo de Desenvolvimento Limpo, para serem utilizados em atividades de mitigação de países que não integravam o Anexo I. A proposta foi rejeitada. Brasil e Estados Unidos articularam para transformá-la em mecanismo de mercado, o mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL). Quando o MDL foi aprovado, o Brasil aceitou que reflorestamento e florestamento contassem como atividades de sumidouro de carbono, mas não desmatamento evitado (Viola, 2004, p. 41). Os negociadores brasileiros preocupavam-se que incluir o desmatamento evitado tornaria o Brasil internacionalmente responsável pelas altas taxas de desmatamento na Amazônia (Hochstetler e Viola, 2012, p. 761).

Esse posicionamento enfrentava críticas externas severas. O pico de desmatamento em 1995 foi causa de fortes manifestações da mídia internacional e de lideranças como Tony Blair e a administração Clinton/Gore. Cardoso era sensível a essas críticas em razão da orientação globalista na política externa, e aos poucos começam a ocorrer mudanças na política interna. Em 1996, via MP que modificaria o Código Florestal de 1965, a administração determinou que apenas 20% das propriedades rurais na Amazônia poderiam ser desmatadas – antes da lei, eram 50% (Almeida *et al.*, 2013).⁸¹ Em 1998, foi aprovada a lei de crimes ambientais,⁸² e, em 2000, a de unidades de conservação.⁸³ Durante as administrações Cardoso, 81 UCs foram criadas (Pereira e Viola, 2022).

81. MP nº 1.511/1996. A literatura argumenta que a medida teve pouca efetividade até as mudanças institucionais no monitoramento e execução de leis ambientais, nos anos 2000 (Almeida *et al.*, 2013).

82. Lei federal nº 9.605/1998.

83. Lei federal nº 9.985/2000.

5.3.3 Aprofundamento da governança ambiental e construção da climática

No contexto da ratificação do Protocolo de Quioto, algumas mudanças institucionais começaram ocorrer na governança nacional do clima. Em 1999, foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC), para coordenar a ação climática no governo federal. Em 2000, surgiu o Fórum Brasileiro sobre Mudança do Clima (FBMC), um canal informal para agrupamento de representantes de governos municipais, estaduais e federais, além de organizações não governamentais (ONGs), academia e setor privado, para discutir mudanças climáticas (Viola, 2002). Essas instituições não afetaram as posições brasileiras no regime climático ou aumentaram o compromisso interno com a questão, mas formaram uma base para um aparato de governança que se desenvolveria mais nos anos subsequentes.

Em 2002, ocorre em Johannesburgo, África do Sul, a Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável. O grande tema da conferência foi a participação do setor privado em iniciativas para implementação de objetivos ambientais e de desenvolvimento, por meio de parcerias com entidades públicas e da sociedade civil. O Brasil levou para a conferência as propostas de meta de 10% de energias renováveis na matriz mundial até 2010, que não foi aceita, e de aumento da repartição de benefícios no uso da biodiversidade (Lago, 2006). A defesa do desenvolvimento e combate à pobreza via comércio internacional mais livre também esteve presente no discurso brasileiro (Lago, 2006).

No início da administração Lula, o contexto era de preços das *commodities* internacionais em elevação, em benefício de grandes exportadores como o Brasil, estabilidade fiscal e crescimento econômico. Entre 2003 e 2006, a administração Lula da Silva manteve medidas econômicas iniciadas na administração anterior, mas não seguiu com a estratégia de privatizações e reformas. Na política externa, a nova administração manteve algumas posições – como a participação na Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) para reduzir barreiras à produção agropecuária brasileira e o foco na América do Sul como área estratégica para integrar o Brasil ao sistema internacional (Ricupero, 2017, p. 608). Porém, mudou outras: firmou o entendimento de que o Brasil deveria se comportar e ser tratado como potência global, ingressando como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, participando em missões de paz e militares, e aumentando sua presença internacional em outros continentes, especialmente na África; e focou parcerias com economias emergentes e outros países em desenvolvimento. O diálogo IBSA (Brasil, Índia, China e África do Sul), o fórum BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a cúpula África-América do Sul, a cúpula países sul-americanos e africanos e a cúpula Mercado Comum e Comunidade do Caribe (Caricom)-Brasil são algumas das iniciativas do período (*idem, ibidem*).

Em 2004, entra em vigor a política para enfrentar o desmatamento na Amazônia, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Durante sua primeira fase (2004-2008), foram criadas uma carreira especializada para servidores na área ambiental, com a defesa de sua atuação técnica contra entendimentos diferentes de outros ministérios, e estratégias de cooperação entre autoridades estaduais da região amazônica e o governo federal. Teve início a implementação do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), lançado em 2002 dentro da moldura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) para coletar e gerenciar doações para conservação de áreas na floresta amazônica. O sistema Deter para monitoramento do desmatamento em tempo real foi lançado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), aumentando a efetividade de execução da lei.⁸⁴ Em 2006, foi criado o Serviço Florestal Brasileiro,⁸⁵ e em 2007, o ICMBio.⁸⁶

5.3.4 Brasil assume compromissos de redução de emissões de carbono

Entre 2005 e 2010, temas de meio ambiente, em especial o desmatamento na Amazônia, eram centrais para o governo federal, por três razões principais. Primeiro, a liderança dos ministros Marina Silva e Carlos Minc, crucial para mobilizar uma coalizão ambientalista ampla (Hochstetler e Keck, 2007; Abers, 2019; Aamodt, 2018; Viola e Franchini, 2018; Pereira e Viola, 2022). Segundo, o alinhamento de Lula com membros de movimentos sociais em temas socioambientais (Hochstetler e Keck, 2007; Abers, 2019). Terceiro, a política externa focada em estabelecer o Brasil como uma grande potência internacional e a consciência de que avanços na proteção ambiental seriam fontes de *soft power* para o Brasil (Viola e Franchini, 2018; Pereira e Viola, 2022).

As taxas de desmatamento na Amazônia começaram a cair. Contribuíram o aumento significativo da capacidade de implementação de políticas e execução da lei (fortalecimento institucional); a colaboração entre governos federal, estaduais e municipais; as ferramentas de monitoramento; e a atuação de promotores de Justiça estaduais e federais – o número de operações para corte ilegal de árvores e multas por violações de regulação florestal foram recorde (Hochstetler e Viola, 2012; Viola, 2013).

84. Sistema Deter (disponível em: <<https://bit.ly/3l21yWT>>). O sistema Prodes está ativo desde 1988 e mede taxas anuais de desmatamento.

85. Lei federal nº 11.284/2006. A lei autorizou a União a transferir áreas de sua propriedade a agentes privados que poderiam fazer seu manejo sustentável e estabeleceu o Serviço Nacional Florestal, para monitorar atividades em áreas florestais.

86. Lei federal nº 11.516/2007.

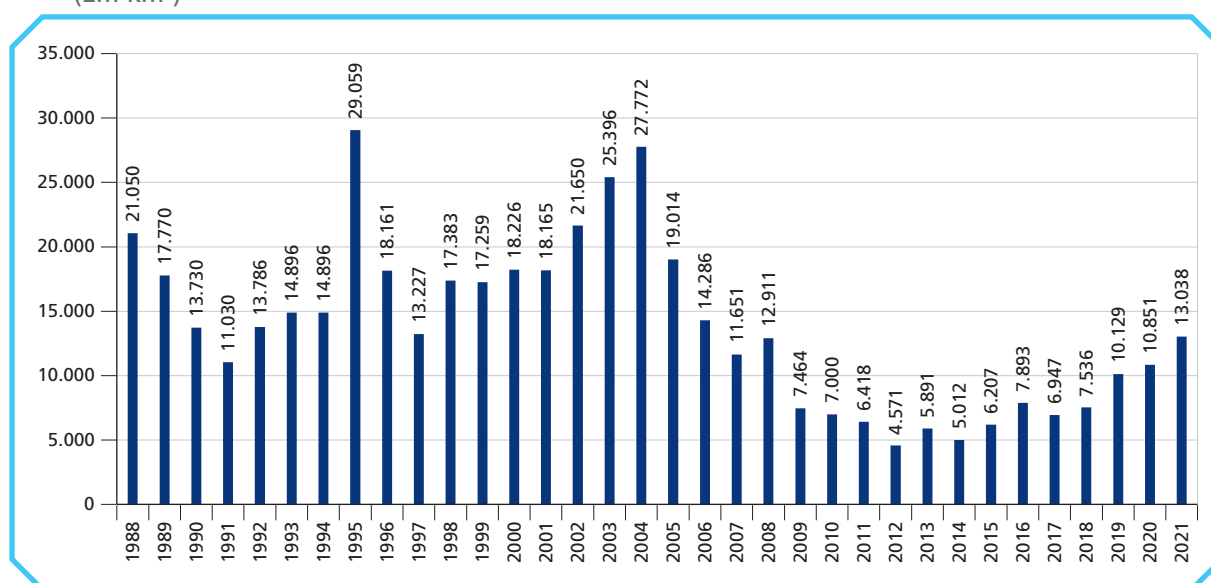
TEXTO para DISCUSSÃO

Incentivos financeiros também contribuíram. Em 2007, o Bolsa Floresta, um programa piloto de pagamentos por serviços ambientais para áreas florestais, foi estabelecido pelo estado do Amazonas.⁸⁷ Com as doações de Noruega e Alemanha para o Fundo Amazônia, criado em 2008, a ideia foi expandida: o governo federal fazia transferências para municipalidades da região amazônica com a condição de que o desmatamento fosse contido.⁸⁸ O acesso ao crédito rural com a condição de que títulos de propriedade da terra fossem regularizados e o meio ambiente fosse protegido⁸⁹ é outro exemplo. Iniciativas transnacionais, como a moratória da soja (2006) e da carne (2009) – grandes compradores globais dessas *commodities* comprometeram-se a não adquirir produtos oriundos de áreas desmatadas, e o rastreamento da produção tornou possível identificar a origem dos produtos –, também tiveram papel (Nepstad *et al.*, 2014; Gibbs *et al.*, 2015; Gibbs *et al.*, 2016; Heilmayr *et al.*, 2020).

GRÁFICO 3

Trajетória da taxa de desmatamento na Amazônia legal (1988-2021)

(Em km²)



Fonte: Inpe. Disponível em: <<https://bit.ly/2LMT7CF>>.

Elaboração da autora.

87. Em 2011, o governo federal implementou o Bolsa Verde, em grande medida inspirado pelo Bolsa Floresta.

88. O Decreto federal nº 6.231/2007 incumbiu o MMA de criar uma lista, atualizada periodicamente, com municípios que seriam autorizados a receber transferências do governo federal, com a condição de controlar o desmatamento, verificado com dados do Inpe.

89. Resolução nº 3.545/2008 do Conselho Monetário Nacional.

Em 2007, o governo federal criou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CNMC),⁹⁰ liderado pelo MMA, para coordenar a ação nacional sobre mudança do clima. Os trabalhos do comitê deram origem ao Plano Nacional sobre Mudança do Clima, que apresenta, entre outros as oportunidades de mitigação de emissões brasileiras. O PPCDAm tornou-se um plano setorial para redução de emissões de uso da terra no bioma Amazônia, e um programa similar foi estabelecido para o Cerrado – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado (PPCerrado). Programas foram estabelecidos para outros setores.⁹¹

5.3.5 Coalizões para o aumento do compromisso climático brasileiro

Ao longo da segunda metade dos anos 2000, o tema das mudanças climáticas ganhou atenção da opinião pública. Os eventos climático extremos, cada vez mais frequentes, chamaram a atenção para a questão climática: em 2004, um tornado formado no Atlântico Sul causou grandes estragos em Santa Catarina; em 2005, a seca na região amazônica mudou o volume de precipitação em diversas regiões brasileiras, afetando a produtividade de colheitas e causando grandes queimadas. Contribuíra também a cobertura intensa das mudanças climáticas pela mídia e a divulgação massiva, tanto das informações científicas⁹² como dos fenômenos extremos – o documentário *Uma verdade inconveniente*, de Al Gore, recebeu o prêmio Nobel de 2007 em conjunto com o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climática (IPCC).

Entre 2009 e 2010, mudou o equilíbrio de forças entre setores que apoiavam compromissos climáticos do Brasil ou a eles resistiam. Primeiro, governadores e prefeitos amazônicos, interessados em receber os recursos do MDL e do Fundo Amazônia, passaram a apoiar a agenda. No governo federal, o MMA ganhou o apoio do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, os dois últimos com papel central na formulação das posições do Brasil (Hochstetler e Viola, 2012; Viola e Franchini, 2012; Kasa, 2013).⁹³

90. Decreto federal nº 6.263/2007.

91. PPCerrado; Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE); Plano ABC – Agricultura de Baixa Emissão de Carbono; Plano de Redução de Emissões da Siderurgia. O Brasil também conta com o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima.

92. Um estudo que monitorou cinquenta jornais em circulação no Brasil, entre 2005 e 2008, identificou que as matérias dedicadas à mudança do clima cresceram em 200% só durante a primeira metade de 2007 (Andi, 2010).

93. Apesar disso, o apoio nunca foi total: havia resistência de parte do gabinete Lula e do Itamaraty, que considerava prioritária a aliança com China e Índia no contexto geral, resultando na coalizão BASIC.

TEXTO para DISCUSSÃO

Coalizões do setor privado também foram formadas para pressionar o governo a mudar sua posição no regime climático. Em junho de 2009, a Câmara dos Deputados dos Estados Unidos aprovou a Lei Waxman-Markey, que impunha impostos de fronteira a importações de países sem compromissos climáticos, o que reduziria a competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional e preocupou seus representantes (Hochstetler e Viola, 2012, p. 762-763). A lei seria mais tarde rejeitada pelo Senado, mas, nesse contexto, emergiram três coalizões que pressionavam o governo federal para aumentar seu compromisso climático.

A primeira, a Aliança de Empresas Brasileiras pelo Clima, era formada por catorze empresas do setor agropecuário, florestas plantadas e bioenergia.⁹⁴ A aliança pressionava o governo para reduzir o desmatamento na Amazônia e aceitar mecanismos de mercado para desmatamento evitado (Viola, 2010, p. 102; Kasa, 2013, p. 1058). A segunda era composta por 22 grandes empresas brasileiras lideradas por Vale, Instituto Ethos, Pão de Açúcar e CPFL, e manifestou-se por meio da *Carta aberta ao Brasil sobre mudanças climáticas*. Pressionava o governo a fazer um compromisso formal de redução de emissões e adotar políticas para reduzir consistentemente a curva de crescimento das emissões focando eficiência energética, controle do desmatamento, redução de áreas degradadas e mecanismos de mercado para desmatamento evitado; em troca, as empresas comprometeram-se a publicar anualmente seu balanço de emissões e usá-lo para informar decisões gerenciais e, mais tarde, reduzir as emissões (Viola, 2010, p. 102; Kasa, 2013, p. 1058). A terceira, a Coalizão de Empresas pelo Clima, liderada por AES Brasil, Shell, Ambev e Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, era mais ambiciosa: solicitava que o governo federal aceitasse metas obrigatórias para reduzir as emissões brasileiras até 2020, tendo as emissões de 2007 como base (Viola, 2010, p. 103).

Por fim, quando Marina Silva tornou-se candidata à Presidência da República para as eleições de 2010, as mudanças climáticas ganharam espaço nas campanhas, que já haviam se iniciado em 2009. O governo federal e a campanha de Dilma Rousseff, candidata apoiada pela administração no poder, foram forçados a debater o tema e a acelerar a mudança no posicionamento brasileiro no regime climático (Hochstetler e Viola, 2012, p. 763-764; Viola, Franchini e Ribeiro, 2013, p. 295-296).

Nesse contexto, em 2009, o Brasil aceitou, pela primeira vez, metas voluntárias de redução de emissões e comprometeu-se a reduzir de 36,1% a 38,9% do crescimento de sua curva de emissões de 2020, ou seja, as emissões projetadas até 2020.⁹⁵ A meta foi um avanço em relação a posições

94. A indústria do etanol, membro da aliança, vinha defendendo mudanças na posição brasileira desde 2006, e fez *lobby* em favor de um mercado de comércio de emissões no Brasil e um mercado internacional para compensações de carbono (Kasa, 2013, p. 1058).

95. Meta incluída na Política Nacional sobre Mudança do Clima pelo Decreto federal nº 7.390/2010.

anteriores, considerando-se que o Brasil sempre havia relutado em aceitar metas de redução de emissões; mas era muito pouco ambiciosa, dado que a linha base era um cenário com emissões bastante infladas para 2020, em razão das projeções de PIB utilizadas (Basso e Viola, 2017).⁹⁶ Em dezembro de 2009, foi aprovada a lei da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, que incorpora ao ordenamento jurídico brasileiro o compromisso assumido em Copenhague.⁹⁷ Alguns atores políticos importantes, como a bancada ruralista do Congresso Nacional e o chanceler Celso Amorim, não apoiaram a proposta.

Apesar do compromisso voluntário, o Brasil formou, com África do Sul, Índia e China, a aliança BASIC. Esse alinhamento ocorre nas negociações sobre mudança do clima, mas leva em consideração determinantes de diplomacia mais ampla. O Brasil tem baixa taxa de emissões *per capita*, descontando-se as emissões de mudança do uso da terra – ou seja, se estas forem zeradas. Tem também maior participação de fontes primárias de baixo carbono em sua matriz energética do que os demais países – especialmente que os três aliados BASIC – e grande potencial para expandi-las, além de potencial de reduzir emissões de maneira substancial se forem intensificadas medidas de eficiência energética e de conservação da energia. Desse modo, focando os recursos de descarbonização da economia, uma aliança de Brasil com a União Europeia e o Japão faria muito mais sentido. O BASIC fazia sentido dentro de um contexto mais amplo de política externa dos governos de Lula da Silva, com os objetivos estratégicos de projetar o Brasil como potência global na geopolítica e ampliar as parcerias Sul-Sul para contrabalançar os países ocidentais.⁹⁸

No Acordo de Copenhague, é registrada a intenção dos países-membros de limitar o aumento da temperatura média do planeta em até 2° C, em comparação ao período pré-industrial, até o fim do século. Todavia, a meta não seria oficial, pois o acordo não é vinculante, visto que não houve consenso: Bolívia, Cuba, Venezuela e Nicarágua opuseram-se oficialmente ao acordo, enquanto diversos outros países manifestaram oposição de maneira informal.

96. O Brasil, na verdade, estava repetindo para o público internacional o que já estava fazendo internamente, vez que a meta era facilmente superada com a redução do desmatamento na Amazônia que já estava acontecendo (Hochstetler e Viola, 2012, p. 768; Viola e Franchini, 2018).

97. Lei federal nº 12.187/2009.

98. Alguns exemplos: o governo federal apoiou, via financiamentos do BNDES, a atuação de empreiteiras brasileiras, como a Odebrecht e a OAS, em Angola, no Peru, em Moçambique e na Guiné Equatorial (Zanini, 2017); o BNDES também financiou projetos de infraestrutura na Argentina, em Cuba, no Equador e na Venezuela. Além disso, o Brasil também vendeu navios – e a marinha brasileira deu treinamento – para a Namíbia (Zanini, 2017). A administração Lula da Silva aceitou a nacionalização de recursos e operações da Petrobras na Bolívia, com grande prejuízo para a empresa (Ricupero, 2017, p. 620-622). O Brasil também ampliou sua representação diplomática na África.

Esse paradigma de política externa teve papel importante em reverter, nas administrações Rouseff, os posicionamentos moderados do Brasil no regime internacional do clima.

5.3.6 Temas ambientais perdem a primazia

A diminuição da aderência a pautas ambientais no Executivo federal teve início na administração Rouseff. O contexto era do fim do *boom* das *commodities*, reduzindo receitas que haviam sido utilizadas em programas de distribuição de renda na administração Lula; e instabilidade internacional em razão da crise financeira, reduzindo a cooperação em temas de interesse público global, como a mudança do clima. No Brasil, havia grande descontentamento popular, com insatisfação pela diminuição da redução da pobreza e exigências de melhoria dos serviços públicos, além da revelação de escândalos de corrupção da Operação Lava Jato. O engajamento do setor privado com pautas ambientais diminuiu, e aumentou a representatividade da bancada ruralista no Congresso Nacional após as eleições de 2010. Além desse contexto, o perfil de Rouseff era diferente do de Lula da Silva: sua administração tinha estilo mais tecnocrático e reduziu o alinhamento com pautas de setores socioambientais.

Em 2012, o Brasil sediou a Rio+20, em meio aos efeitos da crise financeira global, que reduziu a relevância da discussão das temáticas ambiental e climática na agenda da política internacional e a atenção da opinião pública para os temas. A conferência foi marcada por reiteração do compromisso com a agenda ambiental, mas avanço irrisório. O destaque ocorreu na Cúpula dos Prefeitos, em que os representantes assumiram compromisso de redução de emissões das cidades. O Brasil, como sede, salientou que a defesa ambiental não poderia ser buscada sem crescimento econômico, e que este deveria ter como foco a promoção de melhorias na saúde, educação, direitos civis e erradicação da pobreza e da fome. Houve renovação do compromisso com os Objetivos do Milênio e aprovação de processo político para preparação de novos objetivos para substituí-los em 2015.

Em 2012, foi aprovado o novo Código Florestal, com três mudanças substanciais que reduzem a proteção de áreas florestais em propriedades privadas. Primeiro, permite que até 50% – o limite anterior era de 20% – de uma propriedade rural localizada no bioma Amazônia seja desmatada, caso esta propriedade esteja localizada em estado brasileiro com pelo menos 65% do território ocupado por UCs ou terras indígenas,⁹⁹ liberando entre 6,5 e 15,4 milhões de hectares de floresta para desmatamento legal (Freitas *et al.*, 2018). Segundo, em todos os biomas, a lei cancelou multas de desmatamento ilegal ocorrido antes de 2008, desde que os proprietários ingressassem no

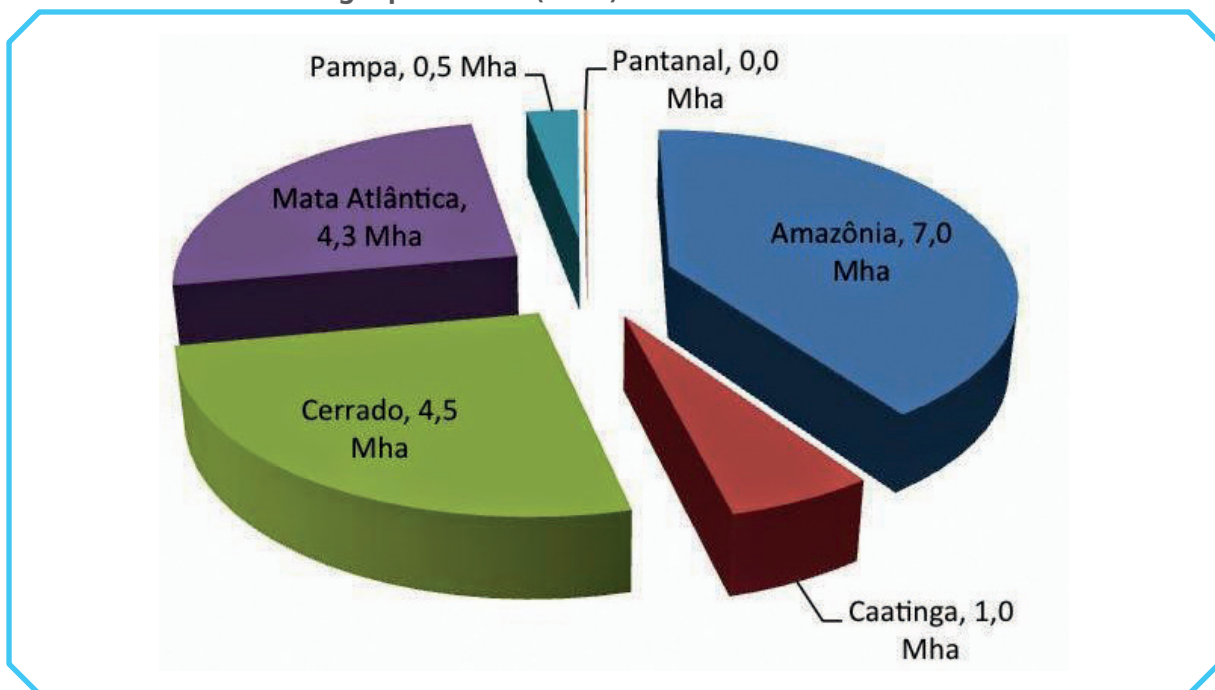
99. Lei nº 12.651/2012, art. 12, § 5º.

Programa de Regularização Ambiental. Terceiro, para todos os biomas, os registros no Cadastro Ambiental Rural (CAR) passaram a guiar a obrigação de reflorestar; porém, as informações incluídas no CAR são autodeclaratórias, e ausente o georreferenciamento em muitas localidades brasileiras, o que diminuiu a efetividade.

Mesmo com a redução da proteção para florestas, ainda há grande defasagem para cumprimento da lei. O gráfico 4 apresenta quanto precisaria ser reflorestado em 2014 – antes das grandes taxas de desmatamento recentes – em cada bioma, para que o disposto no Código Florestal fosse cumprido em relação à reserva legal.

GRÁFICO 4

Déficit de reserva legal por bioma (2014)



Fonte: Observatório do Código Florestal. Disponível em: <<https://bit.ly/3HJgx77>>.

Obs.: Gráfico reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O desmatamento voltou a crescer durante a administração Rousseff. Contribuíram para tanto a nova lei, que reduziu a proteção florestal em áreas rurais, e a redução do orçamento do MMA e suas agências Ibama e ICMBio, diminuindo a capacidade de monitoramento e execução da lei e aumentando a impunidade no desmatamento ilegal, tanto em áreas privadas como em florestas públicas (Pereira e Viola, 2022). A administração Rousseff também reduziu a criação de novas UCs, que têm papel importante na preservação da biodiversidade: enquanto a administração Lula da Silva criou 77 UCs, a administração Rousseff criou apenas quinze (Pereira e Viola, 2022).

TEXTO para DISCUSSÃO

No Legislativo federal, o aumento da representatividade da bancada ruralista reduziu a aderência a pautas ambientais. Além da aprovação do novo Código Florestal, a bancada pressionou para manter baixa a disponibilidade de crédito, em comparação com o crédito disponível para agricultura tradicional, para o Plano Agricultura de Baixo Carbono, cuja implementação se iniciou na administração Rousseff (Ryan, 2014; Viola e Franchini, 2018).

Em 2013, a posição brasileira no regime do clima retrocedeu, ao ser reintroduzida a doutrina das responsabilidades comuns porém diferenciadas, que havia sido abandonada em 2009. De acordo com a doutrina, a responsabilidade em relação à mudança do clima deve ser medida pelas emissões cumulativas dos países, e não pelas emissões correntes. Em 2014, a diplomacia brasileira foi além, ao propor a diferenciação de países em três grupos organizados em círculos concêntricos. No círculo central estariam os países com redução obrigatória de emissões, conforme o Protocolo de Quioto; nos outros círculos, os demais países, sem redução compulsória, mas com a opção de adotar reduções voluntárias. Todas as metas deveriam ser nacionalmente determinadas, e não havia previsão de sanção para não cumprimento.

Em 2015, foi assinado o Acordo de Paris, segundo o qual os países-membros comprometiam-se a agir para limitar o aumento médio da temperatura do planeta em até 2° C, idealmente 1,5° C, em comparação aos níveis pré-industriais, até 2100. A meta seria alcançada por meio de contribuições nacionalmente determinadas (*national determined contributions* – NDCs). Na ocasião, o Brasil comprometeu-se a reduzir suas emissões em relação aos níveis de 2005 em 37% até 2025, com indicação de alcançar 43% até 2030 (Brasil, 2016b). Como ponto positivo, o compromisso brasileiro apresentou uma linha de base clara, as emissões de 2005 – o que traz transparência em comparação com cenários de curva de aumentos de emissão, como era a meta voluntária do Brasil em 2009. Por outro lado, 2005 foi ano de grandes emissões de desmatamento, então não é uma linha de base ambiciosa. A ambição também estava ausente nas indicações de redução setoriais, ainda que, como esclarecido pelo texto da NDC, fossem indicativas.

Durante a administração Temer, os temas ambientais não eram prioridade para nenhuma esfera governamental nem para a opinião pública, que estava focada na deterioração da economia, aumento do desemprego, dos crimes e de outros problemas de segurança. Temer negociou com a bancada ruralista para obter apoio político e aprovou leis de interesse da bancada: legalizou títulos de propriedades rurais sem questionar a legalidade das ocupações;¹⁰⁰ cancelou dívidas de fazendeiros; suspendeu a ratificação de demarcações de terras indígenas e alocou largas quantidades

100. Um exemplo foi a Lei federal nº 13.465/2017, que legalizou os títulos de todas as propriedades de até 2,5 mil hectares ocupadas entre 2004 e 2011.

de recursos em emendas para beneficiar congressistas da bancada ruralista (Pereira e Viola, 2022; Fearnside, 2018). A administração também reduziu o orçamento de instituições ambientais e suspendeu o Bolsa Verde. No regime climático, o Brasil bloqueou negociações de mecanismos de mercado de carbono (Pereira e Viola, 2022).

5.3.7 A política antiambiental

Enquanto a administração Temer deu pouca atenção para questões ambientais, porque a opinião pública estava focada em outros temas e interesses que se opunham aos ambientais e eram dominantes no Congresso, a administração Bolsonaro inaugurou um período em que o Executivo federal esteve claramente alinhado com pautas antiambientais.

Depois da eleição e antes de tomar posse, Bolsonaro considerou unir MMA e Ministério da Agricultura – o que, na prática, eliminaria a efetividade do primeiro, visto que atividades agroindustriais são o maior vetor de desmatamento no Brasil e estariam regulador e regulado sob a mesma autoridade. A medida não foi levada à frente, em razão de resistência ativa da oposição e da sociedade civil, academia, ambientalistas e uma parte do setor privado. Porém, Bolsonaro escolheu como ministro um quadro alinhado com a bancada ruralista e que era processado na Justiça estadual de São Paulo por ter alterado planos estaduais ambientais para beneficiar interesses privados.

A administração Bolsonaro promoveu o desmonte das instituições de proteção ambiental e redução do orçamento das remanescentes. Foi extinta a Secretaria de Mudança Climática e Florestas do MMA e transferido o Serviço Florestal Brasileiro para a alçada do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa). Até abril de 2021, o Serviço Florestal era liderado por Valdir Colatto, deputado da bancada ruralista que inclusive apresentou, em 2016, PL para descriminalizar a caça, proibida no Brasil desde 1967.¹⁰¹ A administração também limitou a atuação fiscalizatória do Ibama, ao determinar que as multas ambientais precisariam ser confirmadas pelo Núcleo de Conciliação Ambiental, criado em 2019.¹⁰² O orçamento do Ibama foi substancialmente reduzido, além de não ter havido reposição de quadros em razão da aposentadoria de servidores. O PPCDAM e PPCerrado perderam força, pois a administração federal extinguiu os órgãos colegiados que supervisionavam a execução dos planos.¹⁰³

101. PL federal nº 6.268/2016, em tramitação na Câmara dos Deputados.

102. Decreto federal nº 9.760/2019, modificado pelo Decreto federal nº 11.080/2022.

103. Decretos federais nºs 9.759/2019 e 9.812/2019.

TEXTO para DISCUSSÃO

O antiambientalismo também foi promovido via discurso antiambiental e deslegitimação da ciência. Em 2019, as taxas de desmatamento na Amazônia voltaram a crescer de maneira substancial, e a cada ano os recordes do anterior são superados (gráfico 3). Incêndios de grandes proporções também passaram a acontecer – por exemplo, o “dia do fogo”, que ganhou visibilidade nacional e internacional. Porém quando, em 2019, o Inpe divulgou as taxas de desmatamento na Amazônia, a administração federal exonerou o presidente do instituto e abriu licitação para contratação de empresa privada para substituir o Inpe nas atividades de monitoramento. Também propôs usar doações para o Fundo Amazônia para compensar donos de terras invadidas quando estas fossem expropriadas – o que foi prontamente recusado pelos países doadores e levou, inclusive, à suspensão das doações por parte deles. Ademais, apoiou reduzir a proteção nas UCs e em terras indígenas – por exemplo, ofereceu apoio ao PL federal nº 490/2007, que estabelece que terras indígenas sejam demarcadas por lei após um debate político no Parlamento, retirando a competência técnica da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) estabelecida em 1973.¹⁰⁴

O antiambientalismo da administração Bolsonaro se refletiu nas posições brasileiras no regime internacional do clima. A COP 25, em 2019, estava agendada para ocorrer no Brasil, mas a administração Bolsonaro retirou a candidatura do país, manobra que criou importante constrangimento diplomático para o Brasil.¹⁰⁵ Em 2020, seguindo a prescrição do Acordo de Paris – que requer que os países-membros revisem suas NDCs periodicamente, para aumentar a ambição de seus compromissos de redução de emissões –, o Brasil apresentou a primeira revisão de sua NDC. A revisão, no entanto, diminuía substancialmente a ambição da meta apresentada em 2015. Essa redução de ambição não fica clara se apenas o texto da NDC revisada é considerado: o Brasil reitera a meta de reduzir 37%, em relação aos níveis de 2005, das emissões até 2025, e oficializa a meta de reduzir 43% até 2030, afirmando que corresponderia a alcançar a neutralidade climática até 2060 (Brasil, 2020). Porém, com as mudanças nos cálculos das emissões para o setor de mudança de uso da terra no *Terceiro Inventário Nacional de Emissões*, as emissões totais do Brasil, em 2005, mudam de 2,1 GtCO₂e para 2,8 GtCO₂e (Brasil, 2016a). Ou seja: mantendo as mesmas porcentagens, o Brasil estaria “autorizado” por sua NDC revisada a emitir muito mais em termos absolutos. A manobra foi classificada por ambientalistas como “pedalada climática”.

Em 2021, o Brasil levou para a COP 26, em Glasgow, uma segunda revisão da NDC, que novamente não aumenta a ambição do compromisso brasileiro. Como ponto positivo, a nova revisão corrigiu parte dos excessos da revisão de 2020 ao aumentar a meta de redução de emissões

104. O projeto segue em tramitação na Câmara dos Deputados.

105. A COP foi transferida para o Chile, mas, diante dos protestos que ocorriam no país às vésperas da reunião, foi realizada na Espanha.

de 43% para 50%, em relação aos níveis de 2005, até 2030 (Brasil, 2022). No entanto, a meta para 2025 segue bastante acima dos níveis apresentados em 2015. A tabela 1 apresenta uma comparação dos compromissos brasileiros e explicita a redução de ambição.

TABELA 1**Comparação das NDCs brasileiras em valores absolutos de redução de emissões**

NDC	Inventário Nacional base	Emissões do ano-base	Metas		Diferença em relação à NDC, 2016	
		2005	2025	2030	2025	2030
Original – NDC 2016	Próximo ao segundo	2,10	1,30	1,20		
1ª atualização – NDC 2020	Terceiro	2,84	1,79	1,62	Aumenta 0,49	Aumenta 0,42
3ª atualização – NDC 2022	Quarto	2,56	1,61	1,28	Aumenta 0,31	Aumenta 0,08

Fonte: Unterstell e Martins (2022, p. 10).

Obs.: Valores das emissões em GtCO₂e (GWP-100, AR5).

Houve avanços, como a assinatura da declaração de líderes de Glasgow sobre florestas e uso do solo para deter e reverter a perda de florestas e degradação do solo até 2030, por meio de fundos públicos para conservação de florestas e um roteiro global para tornar sustentáveis 75% das cadeias globais de *commodities* florestais (Glasgow leaders' ..., 2021). O Brasil também assinou o compromisso para reduzir em 30%, até 2030, as emissões de metano – um dos gases com maior efeito estufa, provindo, no caso do Brasil, principalmente da fermentação entérica no crescimento de animais ruminantes –, com mais de cem países que respondem por aproximadamente 50% das emissões globais de metano.¹⁰⁶ Por fim, o Brasil abriu mão da “dupla contagem” nas negociações do mecanismo de mercado de créditos de carbono.¹⁰⁷ No entanto, apoiou a proposta do Japão – que cria dois tipos de crédito e evita a dupla contagem na contabilidade oficial, mas não no mercado voluntário¹⁰⁸ –, que dificulta verificar a transparência e monitorar a correção dos mercados de carbono.

106. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3VeDAL2>>.

107. Mecanismo de desenvolvimento sustentável (MDS), ferramenta prevista no art. 6º do Acordo de Paris para avançar a implementação das NDCs. A dupla contagem permitiria que o crédito contratado para contabilizar redução de emissões em outro país fosse descontado duas vezes, uma no país da empresa contratante do crédito e outro no Brasil.

108. A proposta do Japão cria dois tipos de crédito: *autorizados*, certificados pelo MDS, ainda a serem criados e para os quais todos os ajustes de contabilidade devem ser feitos; e *não autorizados*, vendidos no mercado voluntário, para os quais não é necessário fazer ajustes na contabilidade.

A COP de 2021 também foi marcada por forte presença de entidades da sociedade civil brasileira, com grande interlocução com atores internacionais – destaque para representantes de povos indígenas. Também houve engajamento relevante de atores subnacionais. Governadores já haviam formado a coalizão Governadores pelo Clima e encaminhado carta ao presidente norte-americano recém-eleito Joe Biden sobre o compromisso dos estados em combater a mudança do clima; na COP, lançaram o Consórcio Interestadual Brasil Verde, apresentado para a comunidade internacional como opção dos estados para avançar a agenda climática no Brasil de modo independente da gestão federal. A Frente Nacional de Municípios também esteve presente na COP.

6 CONCLUSÕES

A OCDE foi formada em 1961 para aprofundar as relações e a coordenação econômica entre países com valores de democracia e economia de mercado. Ao longo de sua existência, os valores da organização foram sendo atualizados e, com eles, os critérios para ingresso de novos membros. O meio ambiente passou de um tema tangencial para o centro; a definição de desenvolvimento passou a incluir a sustentabilidade. Desde 2009, a OCDE estabelece crescimento verde como uma nova definição de desenvolvimento e busca implementá-lo com parâmetros e indicadores.

Entre os requisitos para acessão do Brasil, estão os compromissos com a proteção do planeta, a resiliência climática, a transição energética e a implementação das metas estabelecidas no Acordo de Paris e da neutralidade de carbono. Meio ambiente e mudança climática estão incluídos na definição de compartilhamento da mentalidade (*like-mindedness*) da OCDE. Dado o papel do Brasil na governança ambiental global e no ciclo global do carbono, são temas centrais também na avaliação dos critérios de ator significativo na conjuntura global e benefício mútuo do processo de adesão do Brasil àquela organização.

Entre os comitês técnicos que avaliam o alinhamento do Brasil à normativa da OCDE está o Comitê de Política Ambiental. O alinhamento é avaliado em relação a recomendações em temas gerais – princípio do poluidor-pagador, uso de instrumentos econômicos, avaliação ambiental, prevenção e controle integrados da poluição, informação sobre meio ambiente, *performance* ambiental do governo e mudança do clima – e em temas específicos, como biodiversidade, oceanos e zonas costeiras, energia, transportes, resíduos e recursos hídricos. Todos esses temas receberam destaque nas avaliações de 2015 e 2021 e/ou no roteiro para acessão do Brasil.

A OCDE entendeu que o Brasil tem legislação alinhada com a normativa do Comitê de Política Ambiental, mas implementação insuficiente, nos seguintes temas: informação sobre meio ambiente; recursos hídricos; resíduos sólidos; conservação e uso sustentável da biodiversidade;

instrumentos econômicos para conservação; e uso sustentável da biodiversidade (OECD, 2021b, p. 5-6). Indicou também que não há legislação ou implementação alinhadas às da OCDE nos temas: princípio do poluidor pagador; avaliação de impacto ambiental e avaliação ambiental estratégica; prevenção e controle integrados da poluição; *performance* ambiental do governo; e uso de instrumentos econômicos para *performance* ambiental (*idem, ibidem*). Ao longo da avaliação, há diversas propostas para melhorar o alinhamento brasileiro, que, conforme análise das seções 3 e 4 deste trabalho, permanecem atuais.

No entanto, toda regulação surge e é implementada em um contexto de interesses e prioridades sociais e políticas; o contexto brasileiro inclui características da sociedade brasileira, do sistema político brasileiro e alinhamentos de política exterior.

Na seção 5, apresentou-se o contexto político no qual a regulação ambiental e climática brasileira, com foco no setor de mudança de uso da terra e florestas, tem se desenvolvido. Dada a amplitude dos grupos e dos interesses tocados pelos diversos temas da regulação ambiental, focou-se as emissões do setor de mudança de uso da terra e florestas, porque elas têm destaque no debate internacional sobre o papel do Brasil na descarbonização global, tanto por conta de sua ligação direta com a biodiversidade – tema que mais recebeu atenção na avaliação de *performance* ambiental do Brasil de 2015, com dois capítulos específicos e 32 recomendações a ele relacionadas –, como pelo papel das florestas tropicais, em especial a Amazônia, no ciclo global do carbono.

A trajetória do debate político na regulação ambiental e climática brasileira, com foco no setor de mudança de uso da terra e florestas, demonstra que há, no Brasil, grupos com interesses divergentes, cuja composição e força política mudou ao longo das décadas.

Nos anos 1970, prevalecia, ausente a democracia, o entendimento de que o meio ambiente é fonte inesgotável de recursos para o desenvolvimento e que era soberania nacional o direito de usá-lo para esse fim. Nos anos 1990, a redemocratização abriu espaço para grupos dissidentes e para a agenda de inserção global do Brasil, e a preservação da floresta passou a ser vista como importante por parte da sociedade, ainda que de concretização difícil. Nos anos 2000, com liderança de ministros do meio ambiente, mudanças institucionais, orçamentárias e novas estratégias de inserção na política exterior, além de contexto internacional favorável ao aumento do compromisso climático, a agenda e sua implementação avançam no Brasil, com resultados concretos para a redução do desmatamento e das emissões de mudança de uso da terra e florestas. Em meados dos anos 2010, mudanças nas prioridades institucionais, crise econômica, problemas de corrupção e segurança pública roubam a primazia do tema, e as coalizões pró-clima se enfraquecem. Entre 2019 e 2022, houve priorização de interesses antiambientais no governo federal, com retrocessos substanciais na implementação da regulação, aumento substancial e preocupante do desmatamento e das emissões brasileiras, e perda de capital político e poder na política exterior.

A combinação da análise das seções deste texto demonstra que o desafio do alinhamento do Brasil ao *acquis* ambiental da OCDE é grande. O tema é central para a acessão do Brasil: o país é ator-chave na governança ambiental global e tem papel crucial no ciclo global do carbono, especialmente em relação às emissões de mudança de uso da terra e florestas. Tem em seu território enorme biodiversidade, a maior parte da Amazônia, um dos ecossistemas cuja preservação é fundamental para não desencadear a instabilidade planetária em cascata. A trajetória recente de melhoria na implementação da agenda de proteção de florestas e biodiversidade enfrenta retrocessos que já foram notados e criticados pela OCDE. Dado o caráter político da acessão, sem correção desse retrocesso, dificilmente a acessão do Brasil será completada.

A análise demonstra que é possível avançar na proteção ambiental quando há coalizões que apoiam a agenda, seja por valorização intrínseca do meio ambiente, porque incorporam as evidências científicas da importância dos serviços ambientais para a vida e/ou porque são sensíveis ao impacto da agenda internacional do clima sobre a economia global. Tem voltado a ganhar força no Brasil uma coalizão ampla que apoia a agenda ambiental e climática, composta de representantes subnacionais, atores privados e da sociedade civil. Todavia, enfrenta grande resistência de coalizão contrária, que também é expressiva na sociedade brasileira e contou com representatividade no Parlamento nacional e na Presidência da República entre 2019 e 2022. Diante dos resultados das eleições de outubro de 2022, a segunda coalizão segue amplamente representada no Congresso Nacional. O resultado da acomodação dos interesses dessas coalizões nos embates políticos vindouros é variável fundamental para mapear as possibilidades de reversão do retrocesso e avanço da agenda ambiental e climática ou de mais perdas para os próximos anos, consolidando ou impossibilitando a acessão do Brasil à OCDE.

REFERÊNCIAS

AAMODT, S. Environmental ministries as climate policy drivers: comparing Brazil and India. **The Journal of Environment and Development**, v. 27, n. 4, p. 355-381, 2018.

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2019.

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2021**. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3v4jClo>>.

AGRA, R.; KING, S. **Contabilidade ambiental**: as contas econômicas ambientais e seu papel nas auditorias sobre biodiversidade e outros tópicos de meio ambiente e sustentabilidade. UN-WCMC, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3FOxMIA>>.

ALMEIDA, A. N. *et al.* Efetividade do aumento da área de reserva legal por meio de instrumento legal na taxa de desmatamento da Amazônia brasileira. **Floresta e Ambiente**, v. 20, n. 2, p. 143-148, 2013.

ANDI – AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA. **Mudanças climáticas na imprensa brasileira**: uma análise comparativa de 50 jornais nos períodos de julho de 2005 a junho de 2007 – julho de 2007 a dezembro de 2008. Brasília, 2010.

ANDRADE, A. L. de; SANTOS, M. A. dos. Hydroelectric plants environmental viability: strategic environmental assessment application in Brazil. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 52, p. 1413-1423, Dec. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3DbwKQq>>.

BASSO, L.; VIOLA, E. From co-leader to loner: Brazilian wavering positions in climate change negotiations. *In*: ISSBERNER, L.-R.; LENA, P. (Ed.). **Brazil in the Anthropocene** – Conflicts between predatory development and environmental policies. Oxford; New York: Routledge, 2017.

BRASIL. Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 fev. 1986. Disponível em: <<https://bit.ly/3wCfsli>>

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZZWHNT>>.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/3WgZuic>>.

_____. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3PR8qYU>>.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3XMN6Xu>>.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jan. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3XQ6pzt>>.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. 3. ed. Brasília: MCTIC, 2016a. Disponível em: <<https://bit.ly/3jh1aJM>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Contribuição nacionalmente determinada da República Federativa do Brasil**. Brasília: MRE, 2016b. Disponível em: <<https://bit.ly/3vbr5Fr>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Contribuição nacionalmente determinada da República Federativa do Brasil, primeira revisão**. Brasília: MRE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3vbr5Fr>>.

_____. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3ksDRx8>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Contribuição nacionalmente determinada da República Federativa do Brasil, segunda revisão**. Brasília: MRE, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3vbr5Fr>>.

CASTRO, B. S. de; SANTOS, A. C. C. dos. Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e a coordenação da política de acesso e repartição de benefícios no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 25, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3G1AV30>>.

CLIFTON, J.; DIAZ-FUENTES, D. The OECD and phases in the international political economy, 1961-2011. **Review of International Political Economy**, v. 18, n. 5, p. 552-569, 2011.

COALIZÃO EMBALAGENS. **Acordo setorial para implantação do sistema de logística reversa de embalagens em geral**. 25 nov. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3v1Mhh4>>.

FEARNSIDE, P. M. Challenges for sustainable development in Brazilian Amazonia. **Sustainable Development**, v. 26, n. 2, p. 141-149, 2018.

FERREIRA, J.; LEITÃO, S.; ROSSI, T. **Manual da Lei da Biodiversidade**. São Paulo: Instituto Escolhas, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3jh4R2d>>.

FREITAS, F. L. M. *et al.* Potential increase of legal deforestation in Brazilian Amazon after Forest Act revision. **Nature Sustainability**, v. 1, p. 665-670, 2018.

GIBBS, H. K. *et al.* Brazil's Soy Moratorium, supply-chain governance is needed to avoid deforestation. **Science**, v. 347, n. 6220, p. 377-378, 2015.

GIBBS, H. K. *et al.* Did ranchers and slaughterhouses respond to zero-deforestation agreements in the Brazilian Amazon? **Conservation Letters**, v. 9, n. 1, p. 32-42, 2016.

GLASGOW LEADERS' declaration on forests and land use. **UKCOP26**, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3HUIkTf>>.

GODINHO, R. de O. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

HEILMAYR, R. *et al.* Brazil's Amazon Soy Moratorium reduced deforestation. **Nature Food**, v. 1, p. 801-810, 2020.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. **Greening Brazil**: environmental activism in state and society. Duke University Press, 2007.

HOCHSTETLER, K.; VIOLA, E. Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons. **Environmental Politics**, v. 21, n. 5, p. 753-771, 2012.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Relatório de Qualidade do Meio Ambiente** – edição 2020. Brasília: Ibama, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3FKMbIM>>.

KASA, S. The second-image reversed and climate policy: how international influences helped changing Brazil's positions on climate change. **Sustainability**, v. 5, p. 1049-1066, 2013.

LAGO, A. A. C. do. **Estocolmo, Rio, Johannesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco; Funag, 2006.

MEADOWS, D. *et al.* **The limits to growth**. Washington: Universe Books, 1972.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MONITOR DE ATOS PÚBLICOS. Plano Setorial para os Recursos do Mar (X PSRM) exclui objetivo sobre unidades de conservação. **Política por inteiro**, 18 nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Wptf00>>.

MOURA, A. M. M. Environmental policy and governance in Brazil: challenges and prospects. *In*: ISSBERNER, L.-R.; LENA, P. (Ed.). **Brazil in the anthropocene** – conflicts between predatory development and environmental policies. Oxford; New York: Routledge, 2017.

MULLER, G. Observações sobre a noção de complexo agroindustrial. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, v. 1, n. 3, p. 28-47, 1991.

NEPSTAD, D. *et al.* Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. **Science**, v. 344, n. 6188, 2014.

NUSDEO, A. M. de O. **Pagamento por serviços ambientais**: sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Direito ambiental e economia**. Curitiba: Juruá, 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **A general procedure for future accessions**. OECD, 16 May 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3G6GVHN>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

_____. **Declaration on Green Growth**. OECD, 2009. (OECD Legal Instruments, n. 0374). Disponível em: <<https://bit.ly/3YJk50i>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. **OECD environmental performance reviews: Brazil 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3jhdfyG>>.

_____. **Report of the chair of the working group on the future size and membership of the organisation to council** – framework for the consideration of prospective members. Paris: OECD, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3BVT53F>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

_____. **Active with Brazil**. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3GciA3r>>.

_____. **Trust in global cooperation: the vision for the OECD for the next decade**. Paris: OECD, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3BUT1RU>>.

_____. **Evaluating Brazil's progress in implementing environmental performance review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment**. OECD, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3WATgt7>>.

_____. **Roadmap for the accession process of Brazil**. OECD, 10 June 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3GckNff>>.

PEREIRA, J. C.; VIOLA, E. **Climate change and biodiversity governance in the Amazon at the edge of ecological collapse?** New York; London: Routledge, 2022.

PESSÔA, V. L. S.; INOCÊNCIO, M. E. O Prodecer (re)visitado: as engrenagens da territorialização do capital no Cerrado. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, edição especial XXI ENGA-2012, p. 1-22. 2014.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil, 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RYAN, D. Política y ambiente en la Argentina: un caso de baja politización? Analysis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares. **Revista Estado y Políticas Públicas**, v. 3, n. 22-32, p. 271-286, 2014.

_____. Politics and climate change: exploring the relationship between political parties and climate issues in Latin America. **Ambiente & Sociedade**, n. 2, p. 271-286, 2017.

STEFFEN, W. *et al.* Trajectories of the Earth System in the Anthropocene. **Proceedings of the National Academy of Science**, v. 115, n. 33, p. 8252-8259, 2018.

STODDARD, R. The disaster of deforestation in the Brazilian rainforest. *In*: MAJUMDAR, S. K. *et al.* (Ed.). **Natural and technological disasters**: causes, effects and preventive measures. Easton: Pennsylvania Academy of Science, 1992. p. 527-535.

TRASE. **Mapping the deforestation risk of Brazilian beef exports**. Sept. 2019. (Infobrief, n. 8). Disponível em: <<https://bit.ly/3WhnUrB>>.

UNTERSTELL, N.; MARTINS, N. **NDC do Brasil**: avaliação da atualização submetida à UNFCCC em 2022. Rio de Janeiro: Talanoa, 2022.

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 25-46, 2002.

_____. Brazil in the context of global governance politics and climate change, 1989-2003. **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n. 1, p. 27-46, 2004.

_____. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. **Tempo do Mundo**, v. 2, n. 2, p. 81-117, 2010.

_____. **Brazilian climate policy since 2005**: continuity, change and prospective. CEPS, 2013. (Working Paper, n. 373).

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Climate politics in Brazil: public awareness, social transformations and emissions reduction. *In*: BAILEY, I.; COMPSTON, H. **Feeling the Heat**: the politics of climate policy in rapidly industrializing countries. London: Palgrave Macmillan, 2012. p. 175-201.

_____. **Brazil and climate change beyond the Amazon**. New York; London: Routledge, 2018.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. L. **Sistema internacional de hegemonia conservadora** – governança global e democracia na era da crise climática. São Paulo: Annablume, 2013.

ZANINI, F. **Euforia e fracasso do Brasil grande**: política externa e multinacionais brasileiras na Era Lula. São Paulo: Contexto, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PASSIVO FLORESTAL é de quase um Paraná. **Observatório do Código Florestal**, 8 abr. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3Vc4Nhs>>.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Normativa do Comitê de Política Ambiental da OCDE analisada na pesquisa

Tema	Normativa	Assunto	Ano
Poluidor-pagador	OECD/LEGAL/0102	Recomendação do Conselho sobre os princípios orientadores em relação a aspectos internacionais de políticas públicas ambientais	1972
	OECD/LEGAL/0132	Recomendação do Conselho sobre a implementação do princípio do poluidor-pagador	1974
	OECD/LEGAL/0251	Recomendação do Conselho sobre a implementação do princípio do poluidor-pagador para poluição acidental	1989
Avaliação ambiental	OECD/LEGAL/0172	Recomendação do Conselho sobre avaliação de projetos, planos e programas com impacto significativo sobre o meio ambiente	1979; 2019
Acesso à informação	OECD/LEGAL/0471	Recomendação do Conselho sobre informação e relatórios ambientais	2022
Prevenção e controle integrado da poluição	OECD/LEGAL/0256	Recomendação do Conselho sobre prevenção e controle integrado da poluição	1991
Uso de instrumentos econômicos	OECD/LEGAL/0258	Recomendação do Conselho sobre uso de instrumentos econômicos em políticas públicas ambientais	1991
<i>Performance</i> ambiental do governo	OECD/LEGAL/0283	Recomendação do Conselho sobre melhoria na <i>performance</i> ambiental do governo	1996
	OECD/LEGAL/0345	Recomendação do Conselho sobre boas práticas para gestão de despesas públicas ambientais	2006
Descarbonização	OECD/LEGAL/0374	Declaração sobre crescimento verde	2009
Biodiversidade	OECD/LEGAL/0326	Recomendação do Conselho sobre uso de instrumentos econômicos para promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade	2004
Zonas costeiras	OECD/LEGAL/0148	Recomendação do Conselho sobre princípios de gestão de zonas costeiras	1976
	OECD/LEGAL/0268	Recomendação do Conselho sobre gestão integrada de zonas costeiras	1992
Energia	OECD/LEGAL/0149	Recomendação do Conselho sobre redução do impacto ambiental da produção e uso da energia	1976
	OECD/LEGAL/0157	Recomendação do Conselho sobre redução dos impactos ambientais do uso de energia nos setores residencial e comercial	1977
	OECD/LEGAL/0217	Recomendação do Conselho sobre controle da poluição do ar advinda da queima de combustíveis fósseis	1985
	OECD/LEGAL/0221	Recomendação do Conselho sobre fontes ambientalmente favoráveis de energia e sua implementação	1985

(Continua)

(Continuação)

Tema	Normativa	Assunto	Ano
Transporte	OECD/LEGAL/0131	Recomendação do Conselho sobre limitação de tráfego e de medidas de baixo custo para melhoria do meio ambiente urbano	1974
	OECD/LEGAL/0325	Recomendação do Conselho sobre avaliação e tomada de decisão para integrar políticas públicas ambientais e de transporte	2004
Resíduos	OECD/LEGAL/0147	Recomendação do Conselho sobre política abrangente para gestão de resíduos	1976
	OECD/LEGAL/0159	Recomendação do Conselho sobre reuso e reciclagem de embalagens de bebidas	1978
	OECD/LEGAL/0184	Recomendação do Conselho sobre recuperação de resíduos de papel	1980
	OECD/LEGAL/0329	Recomendação do Conselho sobre gestão ambientalmente correta de resíduos	2004; 2007
Recursos hídricos	OECD/LEGAL/0434	Recomendação do Conselho sobre recursos hídricos	2016

Elaboração da autora.

Obs.: OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Daniilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

