

Grau Neto: A Cúpula do Clima, o IDHP e o Brasil

23/04/2021

A recente troca de Ernesto Araújo por Carlos Alberto França no cargo de chanceler de nosso país mostra já um novo cenário na postura brasileira diante de alguns temas. Recebeu elogios o tom da carta enviada pelo presidente da República ao recém-empossado Joe Biden, e mostrou clareza de propósitos o breve discurso de nosso presidente na Cúpula de Líderes sobre o Clima (www.gov.br, "*Discurso do presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cúpula de Líderes sobre o Clima*" — Brasília/DF, publicado em 22/4/2021, às 11h08 horas, atualizado às 11h26).



O discurso enalteceu a participação ativa do país na construção da

agenda ambiental global, destacando nosso patrimônio biodiverso e a vocação agroambiental, afirmando papel de vanguarda do país no enfrentamento das questões climáticas e a causa que denominou de "maior" para o ponto: a queima de combustíveis fósseis nas duas últimas décadas, fenômeno para o qual a participação brasileira foi e é ainda mínima.

A Amazônia recebeu destaque, com direta menção aos 23 milhões de brasileiros que vivem na região, parte deles indígenas e comunidades tradicionais.

Invocando o conceito de responsabilidade comum, mas diferenciada, o presidente endereçou, por duas vezes, a correlação entre as medidas de combate à mudança do clima e a necessidade de financiamento para seu custeio, destacando a missão de plena adoção dos mecanismos dos artigos 5º e 6º do Acordo de Paris e mencionando a necessidade de justa remuneração pelos serviços ambientais prestados pelos biomas nacionais ao planeta.

O que se extrai do discurso presidencial é o repisar da máxima que orienta a posição do país nos debates internacionais desde 1972, com variações apenas no tom: a conservação deve ter valoração — e resultado — econômica.

A aparente vantagem para o bom desenrolar desse mote, hoje, é que estamos diante da combinação de três elementos: 1) o citado Acordo de Paris, que nos artigos 5º e 6º estabelece o caminho dos mecanismos econômicos como fator de estímulo ao alcance das metas de redução de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), especialmente nos países com menores índices de desenvolvimento; 2) o reaquecimento — que nada mais é do que antecipação de expectativas diante da efetiva implementação dos referidos dispositivos — do chamado mercado de carbono; 3) a "febre" do ESG.

O ambiente interno é de ebulição e crítica. Na contramão desse sentir, no entanto, veem-se avanços há muito esperados, tais como a instituição do mecanismo institucional de financiamento das unidades de conservação (Decreto nº 10.623, de 9/2/2021, o Programa Adote um Parque) e o estabelecimento da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei nº 14.119, de 13/1/2021), ferramentas que trazem em seu cerne a composição entre a conservação ambiental e os mecanismos econômicos/financeiros para sua viabilização.

O ponto que parece passar desapercibido, e que revela-se uma perigosa faca de dois gumes, é a recente divulgação, pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de um novo modelo de cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que passa a incorporar a variável "pressões planetárias", o assim denominado Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado às Pressões Planetárias (IDHP).

O IDHP altera todo o ranking das nações de maior índice de desenvolvimento humano. Países que historicamente ocupam os lugares de honra no IDH, quando aplicado o IDHP, simplesmente despencam na tabela.

O Brasil sobe dez posições na tabela quando aplicada a variável de "*ajuste às pressões planetárias*".

Vislumbram-se duas formas de abordagem possíveis diante da constatação — que, convenhamos, de novidade não tem nada — de que países com maior índice de desenvolvimento humano, em regra, são também aqueles que maior efeito ambiental negativo — as tão invocadas externalidades negativas — causaram para chegar a tal condição.

Ocorre que o IDH compõe-se de elementos de mensuração absolutamente palpáveis, objetivos, ao passo em que a variável "pressão planetária" é medida a partir de métrica mais difusa, de menor objetividade — e por objetividade leia-se facilidade de atribuição de origem e de mensuração.

Tomemos, neste passo, a uma, o que se vê do discurso presidencial e o que se espera da COP26, a realizar-se no final do ano; a duas, o que significa, sobre a 26ª Conferência das Partes — COP26 da Convenção —, Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês), na condição de partes do Acordo de Paris, o aquecimento do tema ESG e, consequência direta da abordagem que recebe no ambiente regulatório europeu, o aquecimento do mercado de créditos de carbono; e, por fim, e a três, o uso que se pode dar ao IDHP como régua de mensuração de responsabilidades — e os potenciais efeitos daí decorrentes.

O discurso presidencial — financiamento é a resposta

Os artigos 5º e 6º do Acordo de Paris, invocados pelo presidente, trazem a roupagem genérica para a adoção, em negociações a ocorrerem na COP26 (e, espera-se, desta vez para que se efetive o propósito do Acordo de Paris), dos mecanismos econômicos de financiamento, transferência de tecnologia e capacitação para que as partes da UNFCCC cumpram suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês) de redução de emissões de GEE, observadas as regras aplicáveis às partes desenvolvidas e às partes em desenvolvimento.

A implementação desses mecanismos, no plano internacional, somente terá resultado efetivo se países em desenvolvimento, como o Brasil, contarem já com as ferramentas legais que estabeleçam as regras para implementação dos projetos que tenham por objetivo a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal; a conservação, o manejo sustentável de florestas e o aumento dos estoques de carbono florestal, tudo sob olhar e com integração de resultados sociais, notadamente voltados à erradicação da pobreza (artigo 6º, item 8, do Acordo de Paris).

Nesse contexto, representam parcial atendimento à necessidade de um sistema institucional interno as iniciativas recentes do governo brasileiro (os citados Adote um Parque e a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais). Pontos centrais e relevantes reclamam ainda regulamentação, tais como a questão da natureza jurídica e, dela decorrente, o efeito contábil da cédula representativa do crédito de carbono, debate que já se viu quando da instituição do Protocolo de Quioto, no início dos anos 2000, e a política fiscal a ser adotada para tais créditos, e para a incidência de carga tributária sobre a transferência de tecnologia viabilizadora de projetos sob os mecanismos a serem estabelecidos sob o Acordo de Paris.

O arcabouço constitucional a permitir a adoção de políticas tributárias adequadas ao efetivo fomento — pela desoneração do sistema — de projetos voltados à internalização e aplicação de projetos desenvolvidos sob o signo dos artigos 5º e 6º do Acordo de Paris está posto no artigo 170, VI, da Carta Magna. Resta apenas regulamentar os artigos 5º, incisos VII e IX, e 6º, especialmente o inciso VI, da Lei nº 12.187, de 29/12/2009 — Política Nacional sobre Mudança do Clima —, para que o regime fiscal e tributário de estímulo aos projetos sob a égide do Acordo de Paris tenham receptividade e tratamento adequado às responsabilidades assumidas pelo Brasil no âmbito da UNFCCC.

Assim, espera-se muito da COP26, sob pena de naufragarem as boas intenções postas no Acordo de Paris. O segredo para tanto está em disciplinar a contrapartida que terão os países desenvolvidos em troca do financiamento de projetos nos países desenvolvidos, que evidentemente devem exceder a mera operação de uso de parte — ou mesmo do todo — dos créditos gerados pelo projeto, implementado em país hospedeiro, para atingimento da NDC do país financiador do projeto.

O efeito ESG

O conceito de ESG (*environment, social and governance*, em inglês, ou ASG, no português), na interpretação que lhe atribui a Comunidade Europeia, tem forte vínculo com a questão do clima. Assim, o que se espera na COP26, por força da regulamentação do tema ESG no Mercado Europeu, é forte pressão para que os mecanismos de "troca" — Estados desenvolvidos financiando projetos em Estados em desenvolvimento, para beneficiarem-se dos créditos de carbono dali

obtidos em prol do atingimento de suas NDCs — sejam definidos e regulamentados, enfrentando-se portanto a questão central: haverá um fundo de fomento desses projetos, de sorte a que os Estados desenvolvidos contribuam e, na proporção de suas contribuições, beneficiem-se dos resultados dos projetos elegíveis a ter acesso aos recursos desse fundo?

Questões extremamente delicadas permearão esse debate. De um lado, como integram-se esse debate, de natureza geral, e iniciativas paralelas, como a que ensaiam levar adiante Brasil e Estados Unidos da América, de ordem bilateral? Quais países contribuirão para o fundo, e sob quais condições? Qual o risco de a adesão ao fundo, pelos países em desenvolvimento, significar submissão a regras que possam ter efeitos de flexibilização ou ofensa à soberania?

Malgrados todos esses pontos de dúvidas, parece claro que a "febre" do ESG, que já atinge de forma contundente os agentes financeiros da Comunidade Europeia e de outros países, servirá como um elemento de pressão positiva à consecução do propósito de ver-se regulamentados os mecanismos de implementação do Acordo de Paris.

O IDHP

O estabelecimento de um novo modelo de cálculo do índice de desenvolvimento humano, o IDHP, traz uma potencial revolução nas relações entre os países, no que toca à divisão entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Ainda que as alterações provocadas no ranking dos países, quando comparados IDH e IDHP, não chegue ao ponto de tornar "em desenvolvimento" um país "desenvolvido", ou vice-versa, o fato é que a noiva classificação pode ser usada para duas ordens de desgaste nas negociações. Países desenvolvidos podem invocar a necessidade, revelada pelo IDHP, de investirem internamente em medidas de combate aos elementos constituintes de "pressão planetária", de forma a pleitear que tal elemento atue como um fator de multiplicação de valor de créditos de carbono quando tais países financiarem projetos em países em desenvolvimento.

De outro lado, em uma distorção do efeito do elemento pressão planetária sobre o cálculo do IDH, poderão países desenvolvidos pleitear que países em desenvolvimento — tal classificação, até aqui, sempre adotada sob perspectivas econômicas e sociais estruturais — passem a ser havidos como países também desenvolvidos, não fazendo pois jus aos mecanismos de financiamento de projetos.

Países em condição menos privilegiada no IDH, mas melhor posicionados no IDHP, por outro lado, certamente reforçarão o argumento de que, historicamente, o desenvolvimento econômico e social deu-se à custa da perda ambiental, de tal sorte que as obrigações dos países desenvolvidos perante os países em desenvolvimento haveriam de ser majoradas para o combate à mudança do clima. Visto o posicionamento do governo brasileiro nas relações internacionais, não seria surpresa ver esse argumento utilizado à larga na COP26.

O uso do IDHP como um elemento de desequilíbrio nas negociações ainda é algo incerto, mas chama a atenção o fato de trazer uma nova métrica acerca da relação entre crescimento econômico e social e conservação ambiental.

Uma justa expectativa

O discurso do presidente na Cúpula do Clima revela um tom mais ameno do que o que se viu no início do atual governo e, mais ainda, uma nítida mensagem de que estamos abertos ao diálogo para a obtenção de meios à implementação do Acordo de Paris, focados nos artigos 5º e 6º, notadamente nos mecanismos de financiamento ali elencados.

No ambiente interno, iniciativas como o Programa Adote um Parque e a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais revelam intenção de estruturação do ambiente institucional para recepção dos mecanismos do Acordo de Paris.

Resta saber se, diante da esperada pressão dos países desenvolvidos, saberemos conduzir o debate àquilo que nos deve guiar: a viabilização dos mecanismos econômicos que permitam trazer aos países em desenvolvimento, e especialmente ao Brasil, o crescimento econômico e social necessário com a conservação e recuperação de nossa riqueza biodiversa. Assim como em momentos recentes outros, a expectativa é enorme, mas os obstáculos não são poucos.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2021-abr-23/grau-neto-cupula-clima-idhp-brasil/>