

COP 30 E O FUNDO DAS FLORESTAS

Entre o entusiasmo diplomático e a realidade financeira

Coluna Fiscal – JOTA – 4.12.2025

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/cop30-e-o-fundo-das-florestas-entre-o-entusiasmo-diplomatico-e-a-realidade-financeira>

A Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 30), ocorrida em Belém-PA, que se encerrou no último dia 22 de novembro, foi objeto de atenção no mundo todo, como era de esperar. Muitas discussões e polêmicas, tanto em relação às questões centrais objeto da reunião global quanto a aspectos internos, especialmente ligados à precariedade da infraestrutura e da organização. Mas há questões relevantes para as quais é importante chamar a atenção, e entre elas estão as que envolvem o Direito Financeiro. No caso, a que mais se destacou foi a criação do “Fundo das Florestas”.

O lançamento do Tropical Forests Forever Fund (TFFF), em tradução livre, “Fundo Florestas Tropicais para sempre”, foi celebrado como um avanço diplomático: mais de trinta chefes estrangeiros, a presença do Secretário-Geral da ONU e do Banco Mundial, US\$ 5,5 bilhões em aportes iniciais e a adesão de 53 países à Declaração de Lançamento, que precedeu o início das atividades da COP 30¹. A apresentação oficial destacou a

1 “Mais de US\$ 5,5 bilhões são anunciados para o Fundo Florestas Tropicais para Sempre, com 53 países endossando sua Declaração de Lançamento” (*Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima*, 6.11.2025 – <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/mais-de-us-5-5-bilhoes>)

criação desse que é um mecanismo multilateral capaz de combinar capital soberano e privado, apoiar florestas em mais de setenta países e multiplicar os orçamentos ambientais de vários Estados tropicais. Mas a análise das disposições do TFFF revela um desenho menos comemorativo e muito mais complexo. Como já se viu no debate sobre o Fundo Amazônia e o Fundo Clima, o contraste entre entusiasmo político e a realidade financeira costuma ser grande – e é nele que reside o conteúdo substantivo desse instrumento.

Os fundos orçamentários constituem instrumentos essenciais para a implementação de políticas públicas, pois permitem a operacionalização de recursos de forma mais segura, estável e vinculada a fontes específicas de receita. Ao conferir maior autonomia à gestão e previsibilidade ao fluxo financeiro, contribuem para um planejamento mais eficiente e para uma execução mais adequada das ações governamentais.

O Tropical Forests Forever Fund (TFFF) é uma iniciativa internacional liderada pelo Brasil, construída em parceria com outros países tropicais e com potenciais financiadores globais, que tem como objetivo central estabelecer um mecanismo capaz de oferecer pagamentos anuais, substanciais e de longo prazo a países em desenvolvimento que possuam florestas tropicais e subtropicais úmidas (TSMBF) – os chamados Tropical Forest Countries (TFCs).

Diferentemente dos modelos tradicionais de financiamento climático, o TFFF baseia suas recompensas no estoque de floresta em pé e nas áreas efetivamente restauradas, calculados em hectares, e não em emissões evitadas de CO₂. Esse desenho busca valorizar a conservação contínua e a integridade ecológica de grandes áreas florestais, estimulando políticas de preservação que ultrapassam a lógica restrita das compensações de carbono.

Além disso, a iniciativa determina que ao menos 20% dos recursos recebidos por cada país sejam destinados diretamente às comunidades indígenas, locais e tradicionais, garantindo que os benefícios alcancem quem exerce papel central na proteção e gestão sustentável das florestas.

O TFFF redefine o financiamento ambiental ao usar instrumentos essencialmente orçamentários dentro de uma arquitetura de capital

sao-anunciados-para-o-fundo-florestas-tropicais-para-sempre-com-53-paises-endossando-sua-declaracao-de-lancamento).

alavancado. Conforme a Nota de Conceito², estrutura-se com uma separação rígida entre um mecanismo político – um FIF no Banco Mundial – e um fundo de investimento independente (TFIF), cujo dever fiduciário é voltado ao mercado de capitais. Em essência, aplica ao financiamento climático a lógica da securitização: máxima proteção aos credores e transferência do risco ao elo institucional mais frágil, agora transposta para a governança ambiental.

O que se apresenta como inovação, na prática, é a contratualização da política ambiental em grau inédito. Países florestais assumem obrigações em troca da expectativa de transferências de recursos do fundo. A discussão lembra, em certa medida, o que o STF teve de analisar ao enfrentar a paralisia do Fundo Clima (ADPF 708) e do Fundo Amazônia (ADO 59): a tensão entre o dever estatal de proteger o meio ambiente e as estruturas financeiras utilizadas para viabilizar essa proteção.

Construiu-se uma engenharia fiduciária complexa que desloca o centro de gravidade da política florestal. Nesse arranjo, procurou-se preservar a fonte de alavancagem financeira da vulnerabilidade política. O Conselho do TFIF é formado exclusivamente por especialistas indicados pelos Países Soberanos Investidores, sem qualquer representação dos países florestais, e seu dever fiduciário primário é proteger aproximadamente US\$ 100 bilhões em títulos seniores emitidos no mercado.

O TFFF tem uma arquitetura institucional composta por duas entidades integradas: a Facility e o Tropical Forest Investment Fund (TFIF). A Facility, estruturada como um FIF hospedado por um MDB – idealmente o Banco Mundial –, não possui personalidade jurídica própria e exerce as funções de governança: define elegibilidade, fórmulas de pagamento, monitoramento, descontos por desmatamento, analisa a entrada de países, recebe dados anuais de cobertura florestal, calcula valores devidos e assegura que ao menos 20% cheguem às IPLCs. Conta com uma Secretaria no âmbito do MDB para apoio técnico, coordenação e transparência.

O TFIF, com personalidade jurídica própria, é o braço financeiro responsável por captar e gerir recursos, e tem a meta de mobilizar USD 25 bilhões em capital de patrocinadores e até USD 100 bilhões em dívida. Seus recursos são aplicados em portfólio global de renda fixa de longo

2 *An innovative financing mechanism to incentivize long-term forest conservation at scale.* Concept Note 3.0. Brasil, Governo Federal, 2025.

prazo, diversificado entre países (TFCs e não TFCs) e emissores públicos e privados, seguindo rígidas exclusões ambientais. As receitas seguem ordem fixa: serviço da dívida sênior, juros aos patrocinadores e, por último, repasse do excedente à Facility para pagamentos aos países. O arranjo combina governança internacional, captação privada em grande escala e repartição estruturada de benefícios.

A proposta³ destaca uma convergência de crises – clima, biodiversidade, degradação dos solos, escassez de água e ameaças aos direitos de IPLCs –, cujo ponto central são as florestas tropicais. Esses biomas prestam serviços ecossistêmicos vitais: regulam o clima global, garantem chuvas e proteção hídrica, sustentam a agricultura, abrigam biodiversidade e mantêm valores culturais e de subsistência para comunidades tradicionais. No entanto, apesar de sua relevância, as florestas seguem subvalorizadas economicamente: atividades que promovem desmatamento têm retorno privado imediato, enquanto os serviços ecossistêmicos geram benefícios globais, difusos e sem preço de mercado adequado.

O financiamento atual se mostra insuficiente, marcado por doações instáveis e mecanismos como REDD+ e mercados de carbono, que não remuneram florestas intactas nem a totalidade dos serviços ecossistêmicos. Assim, a TFFF busca preencher essa lacuna por meio de um mecanismo amplo, previsível e duradouro, oferecendo pagamentos de longo prazo para a manutenção da floresta em pé, o que dará maior estímulo e segurança para um orçamento ambiental forte e estável.

São estabelecidos princípios, como ampla transparência, pagamento por resultados, governança forte, sustentabilidade financeira e políticas de melhores práticas, além de critérios objetivos e rígidos para elegibilidade dos países e requisitos de ingresso no sistema. Há também a análise de riscos, elencando-se os principais pontos de vulnerabilidade, de modo a dar clareza e transparência.

Procura-se, como se vê, criar um instrumento que seja capaz de dar segurança jurídica aos financiadores e com isso fomentar os investimentos na preservação das florestas.

Há no entanto aspectos controversos, como permitir que a política ambiental deixe de ser estruturada pelo ordenamento interno e passe a

3 *An innovative financing mechanism to incentivize long-term forest conservation at scale*. Concept Note 3.0. Brasil, Governo Federal, 2025.

ser governada por obrigações contratuais externas, tornando-a vulnerável a ser capturada por interesses privados.

As reações internacionais recentes evidenciam certa fragilidade estrutural do modelo. Alemanha e Reino Unido recuaram, indicando risco elevado de cenários em que “as florestas não recebam nada”⁴. A China recusou participação com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas⁵.

O TFFF depende de condições financeiras extremamente favoráveis: *spreads* elevados, custo de capital previsível, bom desempenho de títulos de mercados emergentes. Nada disso está garantido. E a estrutura do TFIF deixa claro onde recairá o impacto das oscilações de mercado: sobre países florestais e IPLCs, e não sobre os investidores.

Esse deslocamento do risco reflete questões que permearam as discussões realizadas nas audiências do STF sobre o Fundo Clima: sem desenho institucional robusto, a política ambiental permanece à mercê de contingenciamentos, descontinuidades e incertezas⁶. O problema não é a falta de recursos, como já foi observado nas análises sobre os fundos ambientais brasileiros; o problema é a qualidade da governança e a clareza das prioridades.

As notícias mostram que o TFFF é a principal aposta brasileira para inaugurar uma nova arquitetura global de financiamento florestal, fortalecendo a cooperação Sul-Sul e valorizando financeiramente a preservação ambiental. É um instrumento sofisticado, financeiramente engenhoso e politicamente ambicioso, que busca resolver, por via contratual de natureza privada, a insuficiência crônica do financiamento ambiental público, marcado por contingenciamentos e dependente de múltiplas fontes, desde dotações orçamentárias até doações internacionais⁷.

4 “Alemanha achou arriscado investir em fundo de florestas de Lula” (*UOL*, 10.11.2025 – <https://www.uol.com.br/ecoa/colunas/ana-carolina-amaral/2025/11/10/alemanha-achou-arriscado-investir-em-fundo-de-florestas-de-lula.htm>).

5 “China não contribuirá em fundo florestal liderado pelo Brasil na COP30, dizem fontes” (*Bloomberg Linea*, 11.11.2025 – <https://www.bloomberglinea.com.br/cop30/china-nao-contribuira-em-fundo-florestal-liderado-pelo-brasil-na-cop30-dizem-fontes/>).

6 CONTI, José Mauricio. “Fundo Clima e Fundo Amazônia” (*JOTA*, 29.10.2020 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/fundo-clima-e-fundo-amazonia>).

7 CONTI, José Mauricio. “Direito Financeiro e meio ambiente” (*JOTA*, 19.9.2019 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/direito-financeiro-e-meio-ambiente>).

Vê-se não ser simples estruturar instrumentos financeiros ambientais que combinem eficiência, legitimidade e segurança jurídica, e o TFFF surge como uma inovação e uma esperança, cujo sucesso dependerá de uma governança ambiental democrática, estável e constitucionalmente adequada.

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

3.1 DISPUTA DE PODER TRAZ O ORÇAMENTO IMPOSITIVO DE VOLTA AO DEBATE

3.2 DIREITO FINANCEIRO E MEIO AMBIENTE:

Como os instrumentos financeiros são fundamentais
para proteger esse patrimônio da humanidade

3.3 O PLANO MAIS BRASIL E O PACOTE DE MUDANÇAS NO DIREITO FINANCEIRO

3.4 OS PLANOS DO GOVERNO BOLSONARO E A NECESSIDADE
DE FORTALECIMENTO DO PLANEJAMENTO

3.5 DIREITO FINANCEIRO EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS

3.6 O INIMIGO MORA AO LADO:

“Orçamento de guerra”: exige controle e responsabilidade

3.7 FUNDO CLIMA E FUNDO AMAZÔNIA:

O direito financeiro e o meio ambiente em debate no STF

3.8 O ANO DE 2020 CHEGA AO FIM: SERÁ MESMO?

A atividade financeira não para, e os efeitos de 2020 ainda se arrastarão
por um bom tempo

- 3.9 O DIREITO FINANCEIRO PRECISA SER LEVADO A SÉRIO,
E 2021 NÃO COMEÇOU BEM...
- 3.10 DISPUTA POR RECURSOS E PODER GERA NOVA CRISE ORÇAMENTÁRIA
- 3.11 O “ORÇAMENTO SECRETO”:
Entenda a mais recente polêmica envolvendo o orçamento público federal
- 3.12 O “FUNDÃO ELEITORAL”, A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
E O DEVER DE TRANSPARÊNCIA NOS GASTOS PÚBLICOS
- 3.13 ORÇAMENTO EM GUERRA:
O processo orçamentário e a disputa pelo poder
- 3.14 AS EMENDAS PARLAMENTARES, O “ORÇAMENTO
SECRETO”, A COOPTAÇÃO E CORRUPÇÃO NA POLÍTICA
- 3.15 ORÇAMENTO DE 2022:
Dificuldades para compor necessidades e ser fiel à realidade
- 3.16 OS RECURSOS DA EDUCAÇÃO, OS PASTORES, AS ONGS E O DIREITO
FINANCEIRO
- 3.17 EMENDAS PARLAMENTARES E ETERNA DISPUTA PELO ORÇAMENTO
EXIGEM APERFEIÇOAMENTOS
- 3.18 PEC “MULTI-APELIDADA” REMENDA OU RE-EMENDA A CONSTITUIÇÃO?
Crise da PEC Kamikaze ressalta o protagonismo do Direito Financeiro
e faz dele uma colcha de retalhos
- 3.19 O CENTENÁRIO DO CÓDIGO DE CONTABILIDADE DA UNIÃO:
Um balanço do seu legado
- 3.20 NOVO PRESIDENTE, NOVOS GOVERNADORES, VELHO ORÇAMENTO:
Os desafios para superar a deficiência do processo orçamentário em final
de mandato
- 3.21 O “ORÇAMENTO SECRETO” E A CORRUPÇÃO
- 3.22 *REVEILLON* AGITADO PARA O DIREITO FINANCEIRO
- 3.23 “ORÇAMENTO SECRETO 2.0”:
Os repasses sem transparência e a farra fiscal que não quer parar
- 3.24 ORÇAMENTO IMAGINÁRIO:
Como a falta de credibilidade da lei orçamentária pode afetar negativamente
o futuro de todos

- 3.25 EM 2023, O DIREITO FINANCEIRO PERDE MAIS UMA BATALHA NA LUTA PARA SER LEVADO A SÉRIO
- 3.26 INÍCIO DE 2024 SE MOSTRA PREOCUPANTE PARA AS CONTAS PÚBLICAS:
Riscos ultrapassam 1 trilhão
- 3.27 A QUEM PERTENCE O ORÇAMENTO?
- 3.28 ORÇAMENTO SECRETO 3.0:
A saga continua!
- 3.29 CORRAM QUE O ORÇAMENTO VEM AÍ:
Truques e técnicas para deixar o dinheiro público longe da fiscalização
- 3.30 O DIREITO FINANCEIRO E O PODER DO DINHEIRO PÚBLICO NAS ELEIÇÕES
- 3.31 ORÇAMENTO, *IMPEACHMENT* E PÉ-DE-MEIA:
2025 inicia desafiador para o direito financeiro
- 3.32 A FOLIA ACABOU E A CONTA CHEGOU:
Bolsos vazios e o Brasil no vermelho
- 3.33 A LÓGICA INVERTIDA DO ORÇAMENTO BRASILEIRO:
Quanto mais importante, menos respeitado
- 3.34 ORÇAMENTO IMAGINÁRIO REVISITADO:
Os desafios estruturais do PLOA 2026
- 3.35 “EMENDAS PIX”:
A nova face do clientelismo e o risco da corrupção institucionalizada
- 3.36 *SHUTDOWN*:
Quando o orçamento para um país

