

# FINANCIAMENTO AMBIENTAL, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O AGRONEGÓCIO NO BRASIL

*Marta Inez Medeiros Marques*

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo contribuir tanto para a compreensão de como vem se dando a estruturação do atual regime ambiental internacional e de seus mecanismos de financiamento, especialmente aqueles que visam à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas, quanto para a análise da inserção brasileira nesse processo. Para isto, serão abordados aspectos da política ambiental nacional, em particular aqueles relacionados ao uso do solo e à agricultura, com atenção para o Plano de Agricultura de Baixo Carbono.

Os impactos ambientais gerados pelo modo de produção capitalista emergiram como problemática na agenda pública faz mais de meio século, porém vêm assumindo um caráter marcadamente global e se constituindo como ameaça à reprodução social somente nas últimas décadas, com as mudanças climáticas, processo que tem sido diagnosticado como socialmente produzido. A crise ambiental é contemporânea da crise econômica mundial e ambas vêm se agravando. A principal estratégia adotada para o enfrentamento da

crise de reprodução do capital foi o aprofundamento do processo de mundialização econômica, com a liberalização da circulação de mercadorias e do capital financeiro, o que exacerbou ainda mais as contradições entre a lógica expansiva da economia capitalista, que supõe o crescimento ilimitado, e os limites materiais do planeta.

A questão ambiental passou de uma ameaça de escassez e de esgotamento de recursos naturais ao risco iminente de colapso geral do mundo como o conhecemos. Como salienta Marques (2018), “é preciso voltar a caber na biosfera”. A ocorrência cada vez mais frequente de fenômenos extremos relacionados ao aquecimento global tem conferido um caráter de urgência à questão e contribuído para que a pauta ambiental ganhe uma importância crescente na política nacional e internacional.

Entretanto, há grande divergência quanto a como assegurar a proteção ambiental, de onde virão os recursos para financiá-la, como repartir os ônus desse processo de forma justa entre as nações e os diferentes povos e classes sociais e qual papel cabe ao Estado, ao mercado e à sociedade civil. Em lugar de enfrentar de fato a problemática ambiental em sua complexidade, capitalistas e gestores alinhados ao ideário neoliberal vêm trabalhando há cerca de uma década e meia em favor do entendimento de que a solução para a questão ambiental passa sobretudo pelo mercado e pelo incremento de incentivos financeiros para a promoção da economia verde, ou capitalismo verde. Esse é um fato que tem contribuído para mudanças na política e para a diversificação das formas de financiamento ambiental, com uma maior participação do investimento privado, aliado a aportes estatais, bilaterais e multilaterais.

O ano de 2021 começou sob o peso da pandemia da covid-19, disseminada em 2020. Em que pese a tragédia humanitária que ela representa e a sua clara relação com a forma como produzimos a natureza sob o capitalismo, a agenda ambiental continua focada na métrica do carbono,<sup>1</sup> com o alinhamento entre os EUA, a União Europeia e a China<sup>2</sup> em defesa de compromissos mais ambiciosos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Frente a esse cenário, o governo Bolsonaro (2019-2022) assumiu uma postura cínica e, mesmo adotando uma política abertamente antiambientalista, prometeu reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) desde que, para isso,

<sup>1</sup> A meta de descarbonização da economia é a panaceia apresentada hoje por diferentes agentes políticos e econômicos para o problema do aquecimento global e a “salvação o planeta”, sem que sejam sequer questionados os fundamentos das práticas que levaram à atual crise ambiental.

<sup>2</sup> Grupo que reúne as maiores potências mundiais e também os maiores emissores de gases de efeito estufa.

receba o devido apoio financeiro internacional. A ideia de que a proteção ambiental é um obstáculo à atividade econômica a ser contornado e que ela só deve ser considerada se adequadamente remunerada parece ser levada às últimas consequências pelo governo Bolsonaro, expondo os limites e as contradições do capitalismo verde.

A grande repercussão internacional causada pela gestão ambiental desse governo é reveladora da importância da Amazônia na geopolítica ambiental. A estratégia de ação do governo Bolsonaro para a Amazônia, baseada na expansão de atividades como a mineração e a agropecuária mesmo em áreas até então preservadas, encontra apoio expressivo no Congresso Nacional<sup>3</sup> e está em plena execução. O governo tem sido negligente, favorecendo o aumento de crimes ambientais e da violência contra povos indígenas, quilombolas e camponeses perpetrados por mineradoras, madeireiras,<sup>4</sup> grileiros e representantes do agronegócio.

Conforme o Programa de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica por Satélite, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (PRODES/INPE),<sup>5</sup> a taxa de desmatamento na Amazônia Legal para o período de agosto de 2018 a julho de 2019 alcançou 10.129 km<sup>2</sup>, representando um crescimento de 34,4% em relação ao ano anterior, e continuou crescendo, chegando a 10.851 km<sup>2</sup> em 2020.<sup>6</sup> Segundo o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG),<sup>7</sup> o Brasil registrou 9,6% de aumento das emissões brutas de GEE no ano de 2019, com a seguinte distribuição segundo a fonte de emissão: 44% provenientes de mudanças no uso da terra (o que inclui o desmatamento); 28%, da agropecuária (fortemente ligada ao rebanho bovino); 19%, do setor de energia; 5%, de processos industriais; e 4%, de resíduos (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2020, p. 5).

---

<sup>3</sup> Em junho de 2021, o Projeto de Lei (PL) n.º 490/2007 foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal. Esse projeto de lei representa um imenso retrocesso para os direitos indígenas e abre espaço para a exploração hídrica e energética, a mineração, o garimpo e a construção de estradas em territórios indígenas sem a prévia consulta a seus habitantes. Também foi liberado o cultivo de plantas transgênicas em terras indígenas.

<sup>4</sup> Em junho de 2021, o ministro do meio ambiente, Ricardo Salles, pediu demissão sob acusação de envolvimento com o comércio de madeira ilegal extraída da floresta amazônica.

<sup>5</sup> O PRODES/INPE monitora, por meio de satélites, o desmatamento por corte raso (ou poda drástica) na Amazônia desde 1988.

<sup>6</sup> Ver em: [http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates). Acesso em 25 jul. 2021.

<sup>7</sup> Iniciativa do Observatório do Clima (OC), coalizão de organizações da sociedade civil brasileira para discutir mudanças climáticas, fundado em 2002. Ver em: <https://www.oc.eco.br/quem-somos/nossa-historia/>.

Foi posta em curso uma ação coordenada, liderada pelo Ministério do Meio Ambiente, visando ao enfraquecimento e à desestruturação da regulação e da fiscalização ambiental no país. Segundo destaca Mendes (2021), vêm sendo adotadas medidas como: (1) a criação de uma “guerra legal” por dentro do Estado com a “massiva edição de normas infralegais (resoluções, portarias) que afrouxam ou extinguem regras ambientais”, que são sabidamente ilegais, mas, por seu excessivo volume, desafiam o controle de tribunais, “passando a boiada”, no jargão ministerial; (2) o dismantelamento dos órgãos ambientais com cortes ou não execução de orçamento, demissão e realocação de funcionários, exclusão da participação social, sucateamento e obstrução da atividade fiscalizadora; (3) a militarização de funções essenciais da política ambiental e a desprofissionalização e sujeição da política ambiental às doutrinas militares; (4) o esvaziamento dos órgãos que produzem dados e conhecimento (como INPE, ICMBio, IBGE etc.) e a disseminação de notícias falsas por meios informais nas redes sociais e em declarações públicas; e (5) a intimidação de seus críticos e a incitação ao crime ambiental (como o desmatamento, o garimpo ilegal etc.).

Paralelamente, o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) tem apoiado ações do agronegócio tencionando associar a sua imagem ao conceito de sustentabilidade. Ademais, tem procurado tirar proveito das novas possibilidades de negócios geradas a partir das políticas ambientais, com a ampliação de recursos e do espectro de ação do Plano ABC,<sup>8</sup> bem como com o lançamento do Plano de Investimentos “Destravando o Potencial de Investimentos Verdes para Agricultura no Brasil”, elaborado pela *Climate Bonds Initiative* (CBI).<sup>9</sup> Este último tem como objetivo revelar o potencial do agronegócio brasileiro para atrair as finanças verdes e apoiar a criação de projetos financiáveis por meio da emissão de títulos verdes<sup>10</sup> e de outros instrumentos de dívida que podem ser rotulados como tal.

Este artigo abordará aspectos da conjuntura geopolítica e histórica em que se inserem as questões citadas e está dividido nas seguintes seções: Introdução;

<sup>8</sup> Segundo Araújo e Feldmann (2019), o eixo ambiental perdeu importância orçamentária na proposta de Plano Plurianual 2020-2023, restringindo-se basicamente ao apoio a uma agropecuária sustentável.

<sup>9</sup> ONG britânica e única organização internacional voltada somente para a construção do mercado de títulos verdes. Ela administra um programa global de normas e certificação de títulos verdes aplicável a diversos setores da economia e tem trabalhado ativamente para a difusão dos títulos verdes no mercado brasileiro.

<sup>10</sup> Os “títulos verdes” são títulos de renda fixa que têm como finalidade financiar projetos novos ou já existentes de longo prazo que gerem benefícios no âmbito climático e/ou ambiental (PROL *et al.*, 2020).

Desenvolvimento Sustentável, Economia Verde e as Políticas sobre Mudanças Climáticas em Nível Internacional; Financiamento Ambiental no Brasil; Do Plano ABC à Política ABC+; e por fim, Considerações Finais.

## **2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, ECONOMIA VERDE E AS POLÍTICAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM NÍVEL INTERNACIONAL**

Este item apresentará de forma sucinta o processo de estruturação do regime ambiental internacional,<sup>11</sup> que pode ser dividido em duas fases distintas: (1) a primeira, que vai dos anos 1970 até o início dos anos 2000, caracterizada pela consolidação da questão ambiental no debate intergovernamental sob a liderança da ONU e sua assimilação à problemática do desenvolvimento por meio da noção de desenvolvimento sustentável; e (2) a segunda, que sucede a primeira e tem o Acordo de Paris como um marco, caracterizada pela centralidade assumida pelo tema das mudanças climáticas, pelo crescente envolvimento do setor privado no financiamento de projetos ambientais e pela guinada em favor da economia verde.

Em 1972, ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano sob a influência do relatório sobre “Os Limites do Crescimento” (1972), que apresentou um diagnóstico de inspiração malthusiana para o futuro do planeta e previu a escassez e o esgotamento dos recursos caso houvesse continuidade do padrão de crescimento econômico vigente. Diante desse cenário, explicitou-se um forte conflito de interesse entre os países industrializados e de maior nível de renda e os países de menor renda que almejavam se industrializar. Nos anos 1980 e 1990, a sustentabilidade se apresenta como um conceito chave para a elaboração de uma proposta de desenvolvimento capaz de conciliar proteção da natureza e crescimento econômico e, assim, supostamente fundamentar uma política ambiental internacional em bases menos conflituosas.

A Cúpula da Terra, conferência da ONU realizada no Rio de Janeiro em 1992, popularizou o termo “desenvolvimento sustentável”. Entre os resultados dessa conferência estão a elaboração da Agenda 21 (um roteiro para crescer considerando as demandas ambientais e sociais em nível local e nacional), a assinatura da Convenção para a Biodiversidade e da Convenção do Clima. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, sigla em inglês) teve como objetivo alcançar a estabilização da concentração de GEE na atmosfera num nível capaz de

---

<sup>11</sup> Sobre a formação desse regime, ver PEET; ROBBINS; WATTS (2010).

evitar maiores impactos sobre o sistema climático, com a adoção do princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, entre as partes signatárias.<sup>12</sup>

A UNFCCC determina a obrigação de um grupo de países industrializados<sup>13</sup> de contribuir para a mitigação e a adaptação das demais nações às mudanças climáticas por meio da transferência de recursos financeiros e tecnológicos. Essa obrigação está fundamentada no princípio do poluidor-pagador e representa uma forma de compensação e de internalização de parte dos custos ambientais à contabilidade econômica. O fornecimento de recursos financeiros pode ocorrer como doação ou concessão, por meio de canais bilaterais, regionais e multilaterais (UNFCCC, 1992). O Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês)<sup>14</sup> ficou encarregado do mecanismo financeiro da UNFCCC, sendo sustentado a partir de aportes voluntários dos países membros, incluindo o Brasil, o que tem resultado num volume de contribuições bem aquém do necessário para se alcançar as metas definidas. O Fundo é administrado pelo Banco Mundial e trabalha com agências implementadoras credenciadas, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).<sup>15</sup>

O Protocolo de Quioto, assinado em 1997 e em vigor desde 2005, operacionalizou a UNFCCC, com a definição de metas de redução da emissão de GEE pelos países industrializados a níveis pelo menos 5% menores do que os que vigoravam em 1990, a serem cumpridas até 2012. Para isso, os membros do Protocolo deveriam promover ações em seu território ou negociar com outros países, utilizando-se de estratégias como o comércio de certificados de carbono,<sup>16</sup> o mecanismo de

---

<sup>12</sup> A UNFCCC reúne 192 partes signatárias (191 países e a União Europeia), divididas em três grupos: Anexo I – composto por países industrializados e economias em transição obrigados a reduzir suas emissões em termos absolutos; Anexo II – formado pelos países Anexo I que têm o compromisso de ajudar financeiramente e com tecnologia países em desenvolvimento a mitigar a emissão de GEE e implementar planos de adaptação; e não Anexo I – países em desenvolvimento sem obrigação de diminuir emissões em termos absolutos e prestar ajuda financeira e tecnológica.

<sup>13</sup> Integrantes do Anexo II.

<sup>14</sup> O GEF foi criado em 1991 e é responsável por financiar projetos relacionados a questões ambientais globais, além daqueles vinculados à UNFCCC, também atuando como mecanismo financeiro da Convenção sobre Diversidade Biológica, da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes e da Convenção de Combate à Desertificação, além de apoiar o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (WEHBE, 2011, p. 391).

<sup>15</sup> Ver em: <https://www.thegef.org/about/funding>. Acesso em 11 maio 2020.

<sup>16</sup> Os certificados ou créditos de carbono são emitidos por agências de proteção ambiental das partes que compõem o Protocolo e legalmente registrados, correspondendo a uma cota de carbono ou a uma tonelada de CO<sup>2</sup> ou gases equivalentes. Esses certificados são títulos que podem de ser negociados no mercado sem a interferência estatal, apesar de se referirem a um bem público, como a atmosfera, e para isso contam geralmente com a intervenção de entidades privadas, que atuam como mediadoras para a sua geração, transferência e aquisições.

desenvolvimento limpo e a implementação conjunta, criando-se as bases para a formação de um mercado mundial de carbono.

Essa primeira fase das políticas ambientais ocorreu num período marcado por uma redução dos recursos de apoio ao desenvolvimento, sobretudo após a queda do muro de Berlim e as mudanças na geopolítica mundial, quando muitos países receptores preferenciais desses recursos enfrentavam uma crise de endividamento. A retomada do apoio financeiro ao desenvolvimento vai acontecer por ocasião do lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) pela ONU em 2000.<sup>17</sup> Na ocasião, reafirmou-se o respeito à natureza como um valor e o compromisso de proteção da Terra, “nosso ambiente comum”, em benefício das gerações futuras (UN, 2000).

No ano de 2002, foi realizada a primeira Conferência Mundial sobre Financiamento para o Desenvolvimento em Monterrey, no México, quando foi destacada a necessidade de reestruturação do quadro geral de financiamento e de uma maior mobilização de recursos domésticos para essa finalidade, em face dos limites das fontes financeiras externas. Assim, foram discutidos princípios e iniciativas com vistas a uma melhor regulamentação do fluxo de capitais (UN, 2003).

Dadas as tensões geradas a partir dos compromissos assumidos pelos países em relação às metas definidas em Quioto, a permanência das dificuldades de financiamento e os poucos resultados alcançados pelas ações de desenvolvimento sustentável, os argumentos do Relatório Stern (2006) encontraram um cenário favorável para a sua propagação. O relatório defendeu os benefícios de uma ação forte e imediata para enfrentar as mudanças climáticas, que seja capaz de favorecer a racionalidade econômica, em lugar de limitá-la, e de promover oportunidades de novos investimentos.

Já em 2009, o PNUMA chamou a atenção para as oportunidades abertas pela crise econômico-financeira mundial desencadeada pelo estouro da bolha imobiliária norte-americana e pelos vultosos recursos liberados pelos governos de diversos países para estimular a economia e lançou a proposta de um “*Green New Deal*”. A proposta tinha dois objetivos principais: “apresentar uma perspectiva internacionalista, já que, após 2008, os economistas estavam mais conscientes do que nunca da irrelevância das fronteiras; e colocar os holofotes diretamente

---

<sup>17</sup> A Declaração da Cúpula do Milênio reafirmou o apoio aos princípios do desenvolvimento sustentável apresentados na Agenda 21 e estabeleceu os seguintes objetivos a serem alcançados até 2015: erradicar a pobreza extrema e a fome; universalizar o ensino primário; promover a igualdade de gênero e o empoderamento da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater a aids/HIV, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; e criar parceria global para o desenvolvimento.

sobre os sistemas, não nos agentes individuais.” (WILLIAMS, 2020). No entanto, a iniciativa não alcançou o apoio e a adesão almejados.

Ainda no ano de 2009, ocorreu a 15ª conferência dos países membros da UNFCCC, ou Conferência das Partes (COP-15), momento em que se avançou pouco nas negociações, firmando-se apenas uma declaração de intenções concernentes à realização de ações para conter o aquecimento global. No entanto, foi apresentada a proposta de criação de um fundo específico para a gestão dos recursos da UNFCCC e os países industrializados se comprometeram a disponibilizar US\$ 30 bilhões para o período 2010-2012 e US\$ 100 bilhões anuais até 2020. Além disso, foi reconhecida a importância da redução das emissões por desmatamento e degradação florestal, ou REDD (sigla em inglês), e a necessidade de fornecer incentivos financeiros em apoio a essas medidas. Na ocasião, o Estado brasileiro, que tem atuado como protagonista na construção da política ambiental internacional desde 1992, assumiu voluntariamente metas de redução da emissão de GEE até 2020. No mesmo ano foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)<sup>18</sup>, prevendo a elaboração de planos setoriais nas áreas de uso da terra,<sup>19</sup> agropecuária, energia e siderurgia para a consolidação de uma economia de baixo carbono.

O Fundo Verde para o Clima (GCF) é o maior fundo mundial dedicado a apoiar ações que visam à redução da emissão de GEE e ao fortalecimento da capacidade de adaptação à mudança climática. Ele foi criado em 2010 no âmbito da UNFCCC, sendo um fundo multilateral vinculado à ONU. Seus recursos são captados por meio de doações, sobretudo entre os países membros mais ricos. Tem utilizado os recursos públicos para estimular finanças privadas, estabelecendo o que define como um “clima favorável aos investimentos” para baixas emissões e um desenvolvimento resiliente à mudança climática. O GCF oferece uma ampla gama de produtos financeiros, incluindo subvenções, concessão de empréstimos, títulos verdes etc. O Fundo desempenha um papel chave no suporte a ações visando ao cumprimento do Acordo de Paris e tem atuado junto com outras instituições financeiras, públicas e privadas, na promoção de oportunidades de investimento em projetos voltados para a transição para uma economia carbono zero.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Lei n.º 12.187/2009.

<sup>19</sup> Junto com China, Rússia e Estados Unidos, o Brasil está entre os países que apresentam maior potencial para desempenhar o papel de “sumidouro de carbono” por meio da gestão de suas unidades de conservação e da manutenção da “floresta em pé”.

<sup>20</sup> Em parceria com o FMO, banco holandês de desenvolvimento empresarial, o GCF está apoiando o *Climate Investor One* (CIO), um programa de financiamento conjunto que conta com recursos da ordem de US\$ 821 milhões. Ver em [https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-means-business\\_0.pdf](https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-means-business_0.pdf). Acesso em 22 set. 2021.

Na 21ª Conferência da UNFCCC, realizada em 2015 em Paris, foi assinado um novo acordo com o objetivo de fortalecer a resposta global à mudança do clima e de reforçar a capacidade de adaptação dos países às novas condições decorrentes dessas mudanças. O Acordo de Paris foi aprovado pelos 195 países membros da UNFCCC e selou o compromisso de conter a elevação da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais e de realizar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C em relação a esses mesmos níveis.<sup>21</sup>

Entre os signatários do documento estão os principais poluidores do mundo, incluindo os EUA, o segundo maior poluidor. Entretanto, em junho de 2017, o presidente Donald Trump anunciou a saída dos EUA do acordo. Somente em 2021, quando o seu sucessor, Joe Biden, assumiu o poder, o país retornou ao Acordo de Paris. O acordo estabelece que os países ricos devem garantir um financiamento de US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020 para assegurar o cumprimento de suas metas, mas isso não vem ocorrendo. O Brasil está entre os potenciais beneficiários desses recursos, podendo sediar projetos de redução de emissões de GEE e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Em 2015, a ONU lançou a Agenda 2030 com o engajamento dos signatários do Acordo de Paris. A nova Agenda inspirou-se nos ODM e buscou ir além deles, apresentando dezessete Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS).<sup>22</sup> Ela foi apresentada como um conjunto de medidas de crucial importância “para a humanidade e para o planeta”, tratando este último como uma entidade a ser beneficiada junto com os seres humanos pelas ações de desenvolvimento. No entanto, tendo conhecimento da diferença de interesse entre as nações e a dificuldade que isso representa para a construção de consensos, o que dizer sobre o “planeta”? Quem estaria credenciado a falar em nome de suas necessidades e interesses? A Agenda 2030 dá especial atenção à necessidade urgente de ações para a contenção e a mitigação do aquecimento global.

O Brasil ratificou o acordo no ano seguinte e criou a Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ligada à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov/PR), para coordenar a implementação da Agenda 2030, com a incorporação dos ODS nas políticas nacionais. Além da redução das emissões de GEE, o Brasil se comprometeu com outras

<sup>21</sup> Ver em: <https://unfccc.int/documents/9064>. Acesso em 20 jan. 2021.

<sup>22</sup> Dentre os quais, destacam-se: fome zero e agricultura sustentável; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; comunidades e cidades sustentáveis; ação contra a mudança global do clima; vida na água; vida terrestre. Ver “Momento de Ação Global para as Pessoas e o Planeta” (UN, 2015a).

metas para 2030, como: o desmatamento ilegal zero na Amazônia brasileira; a restauração de 12 milhões de hectares de florestas (área equivalente ao território da Inglaterra); uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética; e o aumento da participação de bioenergia sustentável na matriz energética para aproximadamente 18% (CHAVES; PELIANO; SILVA, 2019, p. 19).

Ainda no ano de 2015, foi realizada a terceira Conferência Mundial sobre Financiamento para o Desenvolvimento, que resultou na Agenda de Ação de Addis Ababa, a qual reafirma posições apresentadas no Consenso de Monterrey. A Agenda defende os instrumentos financeiros nacionais e internacionais, públicos e privados considerados fundamentais para compor o quadro geral de financiamento do desenvolvimento sustentável e assegurar a implementação da Agenda 2030. Além disso, trata a política financeira como uma ação distinta, que deve se aliar às políticas econômica, social e ambiental para o desenvolvimento, e destaca a necessidade de buscar fortalecer a estrutura regulatória e incentivar mudanças nos padrões de produção, de consumo e de financiamento para apoiar o desenvolvimento sustentável e assim “liberar o potencial transformador das pessoas e do setor privado” (UN, 2015b).

A maior adesão aos princípios da economia verde verificada neste momento representa uma inflexão no debate ambiental, com a reconceituação da natureza como “capital natural” (seja como reservatório e estoque de recursos, seja como produtora de serviços ecossistêmicos) e sua maior assimilação ao cálculo econômico e, conseqüente monetização e capitalização. Considera-se que os agentes do setor privado, sobretudo as grandes corporações, têm um papel central para que a proteção ambiental ganhe maior expressão, ficando em segundo plano a participação da sociedade e o conteúdo político da questão. Assim, são privilegiados os imperativos da economia capitalista, os valores do mercado e a busca por soluções tecnológicas, supostamente mais eficientes, em detrimento de uma ação mais inclusiva, transparente e democrática (UNMÜSSIG; FUHR; FATHEUER, 2016).

A internalização da natureza como “pseudomercadoria” e “capital natural” requer a criação de novas formas de propriedade e títulos, com a definição do direito a auferir renda, a exemplo dos créditos de carbono (FELLI, 2014; SWYNGEDOUW, 2017), e está relacionada à estruturação de mecanismos para que ela possa circular por meio das finanças. Observa-se o aumento do papel do capital financeiro na conformação das estratégias ambientais, como é o caso dos títulos verdes. Nesse contexto, cabe ao Estado criar as condições institucionais necessárias e assegurar o bom funcionamento do

mercado, bem como a atração dos investimentos necessários ao “desenvolvimento sustentável”. Em lugar de uma ampla atuação do Estado visando à promoção, à regulação e à fiscalização da proteção ambiental, privilegia-se o monitoramento de processos específicos e a certificação, realizados por entidades privadas.

No entanto, permanece forte a dependência de recursos públicos para o apoio a iniciativas de proteção e mitigação e o apelo ao Estado oscila, para mais ou para menos, de acordo com as circunstâncias. Em face do agravamento da crise econômica desencadeado pela pandemia da covid-19, ressurgiu com força a defesa de um “*Green New Deal*” como estratégia para fortalecer a luta contra o aquecimento global e simultaneamente impulsionar um novo ciclo de crescimento econômico. Em dezembro do ano de 2019, a União Europeia anunciou o seu “*European Green Deal*”, um pacote de políticas para tornar a Europa o primeiro continente neutro para o clima até 2050.

### 3. FINANCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

A Constituição Federal brasileira considera os recursos naturais do país como bens públicos de uso comum, cuja gestão é de responsabilidade das instituições públicas, e afirma que a exploração dos recursos naturais requer compensações financeiras. São previstas multas para o caso de danos ao patrimônio público, mas, diferentemente do que se observa em relação a outros temas como a saúde e a educação, não há referência ao financiamento ambiental.

O financiamento ambiental no Brasil é uma atividade recente, tendo se iniciado com o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), criado em 1989. Os recursos do FNMA são constituídos por dotações orçamentárias da União; recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que receba de pessoas físicas e jurídicas; rendimentos de qualquer natureza que venham a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio; entre outros, destinados por lei.<sup>23</sup>

O FNMA é o mais antigo fundo ambiental da América Latina e atua para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, estando vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). O fundo financia projetos relacionados às seguintes áreas prioritárias: gestão de unidades de conservação; pesquisa e desenvolvimento tecnológico; educação ambiental; manejo e extensão florestal; desenvolvimento institucional; controle ambiental;

---

<sup>23</sup> Lei n.º 7.797/1989.

aproveitamento econômico racional e sustentável da flora e fauna nativas. Depois do FNMA, surgiram diversas formas de financiamento voltadas para o meio ambiente, tanto no setor público como no privado, e hoje não se sabe ao certo o volume de recursos mobilizados com essa finalidade, nem tampouco o seu impacto efetivo (BRASIL, 2019). No início de 2020, o governo Bolsonaro modificou a composição do conselho deliberativo do FNMA, com redução da participação da sociedade civil, seguindo os mesmos moldes de mudanças promovidas em outros comitês (BRAGANÇA, 2020).

Além do FNMA, destacam-se os seguintes instrumentos para o financiamento público da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, considerando-se gastos orçamentários e não orçamentários: os Fundos Constitucionais, por meio de linhas específicas, o Fundo Clima, o Fundo Amazônia (doação internacional para gestão pública), o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, o Programa ABC, dentre outros.

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC ou Fundo Clima) foi criado em 2009 com a finalidade de garantir recursos para apoiar projetos ou estudos e o financiamento de empreendimentos que tenham como objetivo a mitigação das mudanças climáticas.<sup>24</sup> A sua criação situou o Brasil entre os poucos países do mundo que dispõem de um instrumento próprio para o financiamento de sua política de mudança do clima.

O Fundo Clima possui natureza contábil vinculada ao MMA, que é responsável pela gestão dos projetos não reembolsáveis (ou “a fundo perdido”), e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que faz a gestão dos projetos reembolsáveis (empréstimos com juros subsidiados). Quando de sua criação, os seus recursos tinham como origem a participação especial da União sobre a exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos, uma vez que havia sido estabelecido que 10% dessa participação caberiam ao MMA para a aplicação em estudos e projetos relacionados à preservação do meio ambiente e à recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo. No entanto, em 2012, houve uma mudança no quadro legal e essa participação especial passou a ter outro destino, extinguindo-se o percentual fixo anteriormente designado ao Fundo, o que o levou a enfrentar sérias restrições orçamentárias (FURTADO, 2016, p. 21; BRASIL, 2019, p. 67). Na medida em que não houve diversificação da fonte de recursos do Fundo, essa limitação se manteve e tem se agravado com

---

<sup>24</sup> Lei n.º 12.114/2009.

os recentes e sucessivos contingenciamentos orçamentários realizados pelo governo federal, sobretudo em relação aos projetos não reembolsáveis.

As dotações orçamentárias de natureza não reembolsável se reduziram de R\$ 33 milhões para R\$ 5 milhões, aproximadamente, entre 2011 e 2018. Nesse mesmo período, a dotação orçamentária de natureza reembolsável, gerida pelo BNDES, recebeu aportes, apenas no ano de 2018, de cerca de R\$ 488 milhões (CMA/SF, 2019, p. 128).

O Programa Fundo Clima destina-se a aplicar a parcela de recursos reembolsáveis e está dividido nos seguintes subprogramas: transportes eficientes; energias renováveis; máquinas e equipamentos eficientes; resíduos sólidos com aproveitamento energético; carvão vegetal; e combate à desertificação. O BNDES pode habilitar o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste do Brasil, o Banco da Amazônia e outros agentes financeiros públicos para atuar nas operações de financiamento com recursos do FNMC. Como principal banco de desenvolvimento do país,<sup>25</sup> além de apoiar os projetos resultantes da Política Nacional sobre Mudança do Clima, o BNDES também tem se envolvido diretamente com a elaboração e a realização de ações da mesma (PAIVA, 2012; BRASIL, 2019).

Como tantas outras entidades da área ambiental, o Fundo Clima atravessou o ano de 2019 em estado de inércia enquanto eram elaborados os necessários ajustes para adequá-lo aos interesses do novo governo. Somente em novembro de 2019, o governo Bolsonaro baixou um decreto<sup>26</sup> impondo mudanças na forma de administração dos recursos do FNMC com o objetivo de limitar a ação de seu Comitê Gestor e concentrar maior poder de decisão nas mãos do MMA. O Comitê perdeu a função de aprovar a proposta orçamentária da PNMC e teve a sua composição alterada, com a ampliação da representação de organizações patronais e a eliminação de vários segmentos sociais ali representados até então – como membros da comunidade científica, de organizações de trabalhadores rurais, da agricultura familiar e de comunidades tradicionais e de organizações não governamentais que atuam com a temática da mudança do clima.

O Fundo Amazônia (FA), criado em 2008, “tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável

---

<sup>25</sup> Os bancos de desenvolvimento nacionais e regionais são concebidos como instrumentos importantes de investimento, tendo como papéis principais contribuir para a consolidação do sistema financeiro em geral e atuar como agente contracíclico no amortecimento de situações de crise (UN, 2015b).

<sup>26</sup> Decreto n.º 10.143/2019.

da Amazônia Legal”.<sup>27</sup> O FA é gerido pelo BNDES, que mantém conta específica denominada Fundo Amazônia para receber as doações e realizar aplicações não reembolsáveis nas ações acima listadas.<sup>28</sup>

O governo da Noruega é o principal doador do Fundo Amazônia (R\$ 3,2 bilhões), enquanto o governo da Alemanha (R\$ 200 milhões) e a Petrobras apresentam uma participação limitada (ANDRADE, 2019). Até o final de 2016, a Noruega havia contribuído com 97,4% dos valores depositados no fundo desde o início de sua operação. Porém, a partir de 2017, o governo do país passou a reduzir fortemente o aporte anual de recursos destinados ao Fundo. A justificativa para essa redução foi o aumento do desmatamento registrado no Brasil após 2015, uma vez que os repasses ao fundo dependem da efetiva redução das emissões de carbono provocadas pelo desmatamento (WWF, 2018, p. 13).

Em agosto de 2019, os governos da Noruega e da Alemanha congelaram seus repasses ao FA. Essa decisão ocorreu porque o MMA extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA),<sup>29</sup> cuja atribuição era estabelecer as diretrizes e os critérios para a aplicação dos recursos do Fundo e acompanhar as informações sobre a aplicação dos mesmos. Na prática, essa mudança representou a centralização do poder decisório nas mãos do Executivo brasileiro e foi interpretada pelos países doadores como uma quebra do acordo estabelecido (ANDRADE, 2019).

Em abril de 2021, os governos dos EUA, da Noruega e do Reino Unido, junto com um grupo de grandes empresas, lançaram a Coalizão para Redução de Emissões pela Aceleração de Financiamento Florestal (*Leaf Coalition*, sigla em inglês), que pretende mobilizar mais de US\$ 1 bilhão para preservar as florestas tropicais e subtropicais do mundo. Além dos países, os governos locais também podem disputar esses recursos e governadores de estados amazônicos pretendem pleiteá-los. A *Leaf Coalition* representa uma perda para o governo brasileiro na medida em que os recursos antes destinados ao Fundo Amazônia poderão ser redirecionados para essa iniciativa, mas contemplando outros países.<sup>30</sup>

Dentre as iniciativas relacionadas à agricultura e ao uso da terra que contam com o apoio do BNDES, destacam-se o Plano ABC, abordado no item a seguir,

---

<sup>27</sup> Ver em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/>. Acesso em 10 set. 2021.

<sup>28</sup> Decreto n.º 6.527/2008.

<sup>29</sup> Decreto n.º 9.759/2019.

<sup>30</sup> Ver em: [https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/22/eua-reino-unido-noruega-e-grupo-de-empresas-criam-maior-alianca-global-para-protoger-florestas.ghtml?goal=0\\_eaf-96d902a-612d864584-288549617&mc\\_cid=612d864584&mc\\_eid=c47adf20ff](https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/22/eua-reino-unido-noruega-e-grupo-de-empresas-criam-maior-alianca-global-para-protoger-florestas.ghtml?goal=0_eaf-96d902a-612d864584-288549617&mc_cid=612d864584&mc_eid=c47adf20ff). Acesso em 22 abr. 2021.

e os projetos de “reflorestamento” que, em geral, são implementados como monoculturas de eucalipto. O banco também está envolvido com a criação de instrumentos financeiros para estimular boas práticas ambientais como os títulos verdes. Vale lembrar ainda que, dentre as prioridades das Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas do governo brasileiro no Acordo de Paris, estão previstas medidas de combate ao desmatamento e estas contam com o financiamento do BNDES (FURTADO, 2016).

Em 9 de maio de 2017, o BNDES foi o primeiro banco brasileiro a emitir *green bonds* (títulos verdes) no mercado internacional. O título de US\$ 1 bilhão tem prazo de sete anos e foi listado na Bolsa Verde de Luxemburgo. Os recursos destinam-se a financiar investimentos relacionados com projetos novos e existentes de energia eólica e solar (BNDES, 2018, p. 4).

É muito difícil identificar, no orçamento da União, cada ação ou programa que contempla iniciativas relacionadas à PNMC, mas pode-se acompanhar as dotações para o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Enquanto o Plano Plurianual (PPA) de 2016-2019 previu o montante de R\$ 2,6 bilhões para essa finalidade, a proposta do PPA de 2020-2023 previu somente R\$ 1,1 bilhão.<sup>31</sup> O Programa tem como finalidade gerar e disseminar ações, informação, conhecimento e tecnologias para a mitigação e a adaptação aos efeitos das mudanças climáticas por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima e desenvolver tecnologias para o monitoramento de desmatamento, uso da terra e ocorrência de queimadas e incêndios florestais por sensoriamento remoto, além de disseminar as informações geradas.<sup>32</sup>

As ações de adaptação e mitigação às mudanças do clima também contam com recursos internacionais destinados aos países “em desenvolvimento”. Espera-se que o volume desses recursos aumente nos próximos anos e que os países doadores cumpram o compromisso assumido de disponibilizar US\$ 100 bilhões ao ano para esse objetivo a partir de 2020. Esses recursos podem ser disponibilizados por meio de diversas organizações:

Destacam-se entre essas fontes o Fundo Verde para o Clima (*Green Climate Fund*, GCF), os Fundos de Investimentos para o Clima (*Climate Investment Funds*, CIF), o Fundo de Adaptação (*Adaptation Fund*, AF) e o Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environmental Fund*, GEF). Contudo, também aqui não há informações sis-

<sup>31</sup> Além disso, a participação percentual do Programa Mudança do Clima no Valor Global dos Programas do PPA tem sido muito pequena, em 2016-19 foi de 0,037% e em 2020-23, de 0,016%.

<sup>32</sup> Ver em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2020\\_2023/proposta-encaminhada-pelo-poder-executivo](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2020_2023/proposta-encaminhada-pelo-poder-executivo). Acesso em 28 maio 2020.

tematizadas pelo Poder Executivo e tampouco há uma estratégia para acesso a esses recursos que ofereça uma visão organizada e sistêmica da forma como o País poderia se beneficiar [deles] (BRASIL, 2019, p. 137).

Em julho de 2020, foi lançado o projeto piloto do Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Floresta+). O projeto é a primeira proposta aprovada no âmbito do Programa de Pagamentos por Resultados de REDD+ do Fundo Verde para o Clima, iniciado em outubro de 2017, e conta com US\$ 96,5 milhões, que correspondem a cerca de um quinto do total disponibilizado para programas de REDD+ pelo GCF. O seu objetivo é desestimular a derrubada da floresta por meio do pagamento para quem a conserva e recupera, tendo como público-alvo os agricultores familiares, os povos indígenas e as comunidades tradicionais da Amazônia. O programa é uma das abordagens previstas no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e no Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg).

O Floresta+ foi elaborado no ano de 2018, ainda na gestão de Michel Temer, e submetido naquele mesmo ano ao GCF, sendo aprovado pelo Conselho de Administração do Fundo em fevereiro de 2019 devido à redução do desmatamento alcançada pelo país nos anos de 2014 e 2015. No entanto, o governo Bolsonaro atrasou em mais de um ano a assinatura do Floresta+ com o PNUD, entidade acreditada junto ao GCF e responsável pela gestão do projeto. Segundo o Fakebook. eco (2020),<sup>33</sup> o atraso na assinatura do Floresta+ pelo governo brasileiro foi motivado pela resistência do ministro do Meio Ambiente à época, Ricardo Salles, em beneficiar povos indígenas e comunidades tradicionais, e só ocorreu depois do aumento da pressão internacional sobre o país em face do forte aumento verificado no desmatamento.

O governo federal instituiu a Política Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg),<sup>34</sup> em janeiro de 2017, com o objetivo de articular, integrar e promover políticas, programas e ações para a recuperação de florestas e demais formas de vegetação nativa e de estimular a regularização ambiental das propriedades rurais brasileiras, nos termos da Lei de Proteção da Vegetação Nativa.<sup>35</sup> O principal instrumento de efetivação da Proveg é o Planaveg, lançado em novembro de 2017.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Iniciativa vinculada ao Observatório do Clima.

<sup>34</sup> Decreto n.º 8.972/2017.

<sup>35</sup> Lei n.º 12.651/2012.

<sup>36</sup> Ver em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/ecossistemas-1/conservacao-1/politica-nacional-de-recuperacao-da-vegetacao-nativa>. Acesso em 28 jan. 2021.

O Planaveg visa ampliar e fortalecer políticas públicas, incentivos financeiros, mercados, tecnologias de recuperação, boas práticas agropecuárias e outras medidas necessárias para a recuperação da vegetação nativa, principalmente em áreas de preservação permanente – APP e reserva legal – RL, mas também em áreas degradadas com baixa produtividade agrícola (MMA, 2017, p. 11).

O Planaveg apoia a diversificação de renda do produtor rural via pagamento por serviços ambientais e consolidação da “cadeia produtiva de recuperação da vegetação nativa”, representando um passo importante para o avanço do capitalismo verde no Brasil. O seu sucesso está relacionado à implementação de outros programas e políticas, como o Programa ABC, e à efetivação de determinações do Código de Proteção da Vegetação Nativa, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), os Programas de Regularização Ambiental (PRAs) e as Cotas de Reserva Ambiental (CRAs)<sup>37</sup> (MMA, 2017, p. 39).

Após alguns anos de debates, o Congresso Nacional aprovou a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) em janeiro de 2021.<sup>38</sup> O seu objetivo é fomentar a preservação dos ecossistemas, dos recursos hídricos, do solo, da biodiversidade, do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado, e valorizar econômica, social e culturalmente os serviços ecossistêmicos. A lei que criou a PNPSA reconhece a importância de comunidades tradicionais, dos povos indígenas e de agricultores familiares no provimento desses serviços, e os considera prioritários. Ela prevê diferentes tipos de pagadores: poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional. Além disso, estabelece as seguintes modalidades de pagamento por serviços ambientais: pagamento direto, monetário ou não monetário; prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas; compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação; títulos verdes; comodato; e Cota de Reserva Ambiental (CRA).

Com relação ao financiamento privado, observa-se que bancos e instituições financeiras têm aberto linhas de crédito para projetos relacionados à temática socioambiental. Esses agentes procuram atrair recursos por meio da indução de uma agenda sobre mudança do clima (medidas de mitigação ou adaptação, agenda verde ou sustentável, preventiva). Além de serem fontes de financiamento, certos fundos têm atuado como gestores ambientais e tendem a fomentar iniciativas e projetos de preservação. Há expectativas de que possa ocorrer a institucionalização

<sup>37</sup> CRA é um título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação (Artigo 44, Lei n.º 12.651/2012).

<sup>38</sup> Lei Federal n.º 14.119/2021.

de um mercado interno de carbono e que haja uma demanda por títulos verdes capaz de incrementar a disponibilidade de recursos para iniciativas ambientais no país (BRASIL, 2019, p. 66).<sup>39</sup>

#### 4. DO PLANO ABC À POLÍTICA ABC+

O financiamento agrícola no Brasil depende, em grande parte, de recursos públicos nacionais. Entretanto, mudanças promovidas na legislação nos últimos anos vêm contribuindo para uma mais ampla integração do setor ao mercado de capitais.<sup>40</sup> A esse movimento se acrescenta o esforço empreendido pelo governo para a normatização do pagamento por serviços ambientais e para promover o financiamento da “cadeia produtiva da proteção ambiental” a partir de fontes diversas.

Na COP-15, o governo brasileiro assumiu a meta de redução da emissão de GEE de cerca de 36,1% a 38,9% até 2020. Considerando a participação significativa das mudanças no uso da terra e da produção agropecuária nas emissões de GEE, foram propostas as seguintes ações com vistas a alcançar essa meta: (1) reduzir em 80% a taxa de desmatamento na Amazônia e em 40% no Cerrado; (2) promover a recuperação de pastagens degradadas; (3) promover a integração lavoura-pecuária (iLP); (4) ampliar o uso do Sistema Plantio Direto (SPD) e da Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN); e (5) ampliar a eficiência energética, o uso de biocombustíveis, a oferta de hidrelétricas e o emprego de fontes de energia alternativas (de biomassa, eólica e de pequenas centrais hidrelétricas), assim como ampliar o uso de carvão de florestas plantadas na siderurgia (BRASIL, 2012, p. 16).

No mesmo ano, foi instituída a PNMC, prevendo a elaboração de planos setoriais para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono. Assim, foi elaborado o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), que tem como objetivo a promoção da redução das

---

<sup>39</sup> O BNDES tem trabalhado para transformar essas expectativas em realidade. Ele lançou o *Sustainability Bond Framework* (SBF) em abril de 2021, uma estrutura para emissão de títulos verdes, sociais e sustentáveis, visando facilitar a atração de recursos para empreendimentos brasileiros dedicados a esses temas. Ver em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/04/banco-facilita-a-emissao-de-titulos-verdes-sociais-e-sustentaveis-no-brasil-e-no-exterior>. Acesso em 30 abr. 2021.

<sup>40</sup> A exemplo da Lei n.º 13.986/2020, que tem como objetivo ampliar o mercado de crédito privado para o agronegócio.

emissões de GEE na agricultura e de formas de adaptação das atividades agropecuárias às mudanças climáticas.

Com base nesses compromissos, o Plano ABC foi estruturado em sete Programas: (1) Recuperação de Pastagens Degradadas; (2) Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e Sistemas Agroflorestais (SAFs); (3) Sistema Plantio Direto (SPD); (4) Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN); (5) Florestas Plantadas;<sup>41</sup> (6) Tratamento de Dejetos Animais; e (7) Adaptação às Mudanças Climáticas (BRASIL, 2012, p. 20). Para cada programa, foram previstos incentivos econômicos e financeiros aos produtores para implantarem as novas atividades, além de ações diversas de capacitação e informação, de fortalecimento da assistência técnica, de transferência de tecnologia, de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, de incentivo a mecanismos de certificação, de redução de custos de escoamento e agregação de valor etc.

A partir do ano de 2015, os objetivos do Plano ABC foram alinhados ao Acordo de Paris e aos compromissos do governo brasileiro com a redução de suas emissões de GEE em 37% até 2025 e em 43% até 2030, considerando os níveis de 2005. Essas metas não estão condicionadas ao apoio financeiro internacional e deverão ser financiadas em âmbito nacional, com fontes públicas e privadas (OBSERVATÓRIO ABC, 2019, p. 9-10).<sup>42</sup>

Para o desenvolvimento das atividades do Plano, estimou-se serem necessários cerca de R\$ 197 bilhões entre 2011 e 2020, financiados com fontes orçamentárias e por meio de linhas de crédito. Desse total, R\$ 157 bilhões seriam recursos disponibilizados por meio do crédito rural e a União assumiria a despesa adicional de R\$ 33 bilhões para a equalização de taxas de juros pelo Tesouro Nacional. Assim foi criado o Programa ABC, principal linha de crédito voltada ao financiamento do Plano ABC, que foi incluída como linha de investimento no Plano Agrícola e Pecuário (PAP), também conhecido como Plano Safra (Ibidem, p. 8).

Os agentes desembolsadores dos recursos do Programa ABC são o Banco do Brasil (BB) e o BNDES, este último a partir de operações indiretas realizadas por meio de bancos credenciados. Os gestores dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e do Norte (FNO) passaram a registrar operações via Programa ABC, enquadrando projetos do Programa Nacional de

---

<sup>41</sup> O que seria mais correto denominar monocultivo de árvores.

<sup>42</sup> Coordenado pelo Centro de Estudos em Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas (FGVAgro), em parceria com o Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV (FGVces), o Observatório ABC monitorou as ações do Plano e do Programa ABC entre 2013 e 2019.

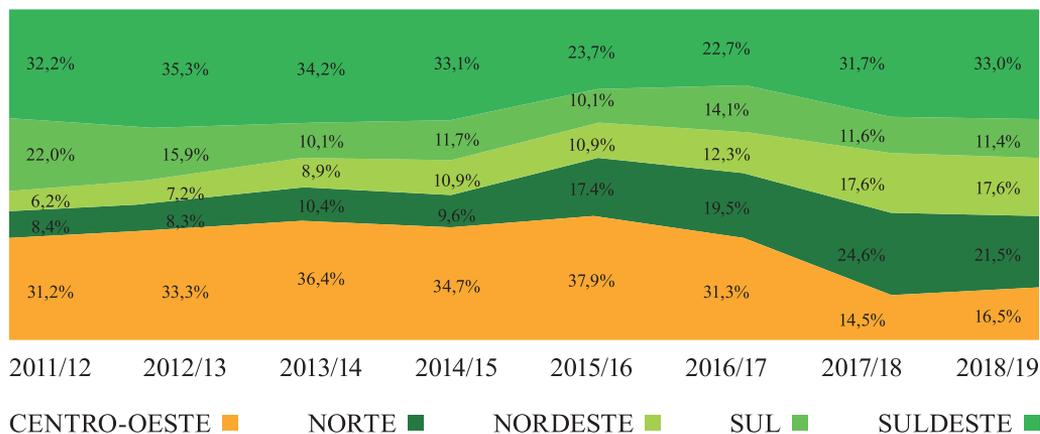
Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) aos objetivos do Programa ABC. Em quase todas as safras desde o início de sua vigência, o BB foi o principal agente repassador direto do Programa ABC (Ibidem, p. 8 e 13).

O volume de recursos destinado ao Programa tem correspondido a uma parte muito pequena do Plano Safra. Para se ter uma ideia, o PAP 2018/2019 foi da ordem de R\$ 191,1 bilhões, sendo R\$ 40 bilhões para investimento, dos quais R\$ 2 bilhões foram disponibilizados para o Programa. Quanto ao valor total contratado, tem-se observado em geral uma demanda bem inferior ao valor disponibilizado. “Desde sua concepção até a safra 2017/18, o Programa ABC desembolsou um total de R\$ 17,19 bilhões, para um total disponibilizado de R\$ 25,58 bilhões no mesmo período (execução de 67,2%)” (Ibidem, p. 12). Porém, o volume de crédito captado nas duas últimas safras registrou um aumento continuado, representando 73% e 81% do montante disponibilizado para as safras de 2017/18 e 2018/19, respectivamente (Ibidem, p. 11-12).

Os investimentos para a recuperação de pastagens e para a atividade de plantio direto são de longe os que mais demandaram recursos durante todo o período de vigência do Programa até o momento atual. Em 2017/18 e 2018/19, eles apresentaram, respectivamente, a seguinte participação no total de recursos desembolsados: 48% e 38% para a recuperação de pastagens e 39% e 46% para a atividade de plantio direto. A integração lavoura-pecuária-floresta e as “florestas plantadas” se alternam na terceira e quarta posições, apresentando participação inferior a 10%.

O emprego dessas tecnologias tem se distribuído no território nacional de forma desigual, difundindo-se em áreas de domínio da pecuária e das lavouras de soja, milho, algodão e cana de açúcar, em que a prática do plantio direto é bastante disseminada. Os municípios que mais contrataram recursos do Programa na safra 2018/19 estão inseridos em áreas de fronteira agrícola caracterizadas pela expansão da sojicultura: em primeiro lugar, São Desidério, na Bahia, com cerca de R\$ 38,5 milhões; em segundo, Vilhena, em Rondônia, com R\$ 38 milhões; na terceira posição, Formosa do Rio Preto, na Bahia, com R\$ 33 milhões; e na quarta, Paragominas, no Pará, com R\$ 31 milhões (OBSERVATÓRIO ABC, 2019, p. 31).

Os resultados alcançados pelo Plano ABC se devem, em grande parte, ao desempenho do Programa ABC, que ofertou crédito aos produtores rurais para que adotassem as tecnologias fomentadas por ele. Entre 2010 a 2018, foram financiados cerca de 34.200 projetos, em mais de 2.800 municípios, difundindo-se por todos os biomas e regiões do país (CHAVES; PELIANO; SILVA, 2019, p. 35).

**Figura 1:** Participação no valor contratado para o Programa ABC por região desde a safra 2011/12 até a safra 2018/19

Fonte: Observatório ABC (2019, p. 27). Elaborado com dados do BB, do BNDES e do Sicor.

Como pode-se observar na **Figura 1**, as regiões Sudeste e Centro-Oeste absorveram, cada uma, mais de 30% dos recursos captados nas quatro safras compreendidas entre 2011/12 e 2014/15. Na safra de 2015/16, a região Centro-Oeste atingiu o maior volume relativo de participação, ficando com 37,9% dos recursos, enquanto a captação do Sudeste caiu cerca de 10% e a do Norte apresentou um significativo crescimento. Nas três safras seguintes, 2016/17 a 2018/19, a região Norte seguiu a tendência de aumento de captação, atingindo 24,6% em 2017/18; a participação do Centro-Oeste entra em declínio e o Sudeste, após continuar com uma participação de cerca de 20% em 2016/17, se recuperou e voltou ao patamar dos 30%.

O crescimento da participação do Programa ABC na região Norte no período é marcado por contradições. Segundo dados do PRODES/INPE, entre 2013 e 2018, observou-se o crescimento do desmatamento na Amazônia brasileira da ordem de 33,9%. Porém, de 2016 a 2018, esse processo se acentuou e alcançou uma média anual de 7,6 mil km<sup>2</sup> de área desmatada. Essa situação justifica a proposta de medidas como a “moratória da soja” e o “termo de ajustamento de conduta da pecuária” (TAC da Carne) para coibir o avanço do desmatamento na região (CHAVES; PELIANO; SILVA, 2019, p. 23).

A Embrapa (2020) desenvolveu “marcas-conceito” para a certificação de carnes produzidas com base em sistemas que consideram o balanço de carbono gerado no processo de produção e estabeleceu uma parceria com a Marfrig Global Foods, em agosto de 2018, para a implementação de sistemas visando neutralizar ou reduzir a emissão de metano dos animais em pastejo em área da empresa situada no Mato Grosso do Sul. Enquanto a Carne Carbono Neutro

(CCN) se baseia no sistema de integração pecuária-floresta, com o cultivo de árvores, em geral eucaliptos; a produção de Carne de Baixo Carbono (CBC) é produzida a partir da integração pecuária-lavoura, com o objetivo de otimizar o uso do solo e reduzir o saldo de carbono gerado na produção de carne. Trata-se de uma estratégia para “descomoditizar” a carne bovina brasileira e assim alcançar mercados mais exigentes e preços melhores.<sup>43</sup>

A expansão da produção pecuária supõe o desmatamento como etapa que precede a instalação do pasto – calcula-se que cerca de 70% da área desmatada da Amazônia foi destinada à abertura de pasto. Além desse fato, a valorização das medidas de mitigação do Plano ABC relacionadas à produção pecuária abstrai outros impactos importantes gerados pela atividade, como o elevado consumo de água (cerca de 20 mil litros para um quilo de carne) e o grande volume de excrementos (fator de eutrofização dos solos e das águas) (MARQUES, 2018, p. 501-502).

Segundo a análise do Observatório ABC (2019), o acesso ao crédito do Programa depende de um trabalho consistente de divulgação, capacitação e assistência técnica entre os produtores rurais nas tecnologias apoiadas pelo Plano ABC, da existência de documentos que comprovem a regularização fundiária das propriedades, além do acesso a agências bancárias que saibam trabalhar com as normas do Programa. Assim, a ausência de um ou mais desses fatores tem sido apontada para explicar a limitada expressão territorial do Programa, especialmente no Nordeste, onde ações como a recuperação de pastagens degradadas são amplamente necessárias.

O investimento em “florestas plantadas” ocupa um lugar de destaque entre as atividades financiadas, embora de menor importância. Em 2018/19, cerca de 8% dos recursos aplicados foram designados para essa atividade, representando um aumento de 68% em relação ao montante mobilizado na safra anterior. Outras atividades também tiveram aumento de captação em 2017/18, como a fixação de nitrogênio (aumento de 990%, passando de R\$ 385 mil para R\$ 4,2 milhões) e a produção de orgânicos<sup>44</sup> (crescimento de 794%, passando de R\$ 593 mil para R\$ 5,3 milhões).

Porém, como não foram desenvolvidas metodologias para avaliar o impacto da agricultura orgânica no sequestro de carbono ou na redução de emissões, o seu potencial de mitigação de GEE ainda não foi comprovado cientificamente. A ausência desses estudos é reveladora dos limites impostos ao Plano pelo tipo de

---

<sup>43</sup> Ver em: <https://www.marfrig.com.br/pt/sustentabilidade/controlado-de-origem/cadeia-productiva>. Acesso em 20 dez. 2020.

<sup>44</sup> O Programa ABC não está claramente integrado à estrutura de governança do Plano ABC, por isso, pode financiar tecnologias que não o compõem, como a agricultura orgânica.

agricultura priorizado. O Plano ABC foi concebido para dar suporte à agricultura de base industrial, cujos impactos sociais, econômicos e ambientais são diversos e não se restringem às emissões de carbono e às suas implicações climáticas.

Inicialmente, o Plano não previu nenhum mecanismo para monitorar a redução de emissões pretendida. Somente no final de 2017, o MAPA criou a Plataforma Multi-institucional de Monitoramento das Reduções de Emissões de Gases de Efeito Estufa na Agropecuária (Plataforma ABC), com a atribuição de monitorar a redução de emissões de GEE e a dinâmica do estoque de carbono na agropecuária brasileira decorrente da utilização das tecnologias do Plano ABC e de outras eventuais políticas ou programas governamentais atinentes ao tema.<sup>45</sup>

Apesar de seu alcance limitado, o Plano ABC se tornará política permanente, conforme anúncio de seu novo ciclo, o ABC+ 2021-2030, realizado em abril de 2021, nas vésperas da Cúpula do Clima convocada por Joe Biden, presidente dos EUA. O ABC+ só deverá ter início no segundo semestre de 2021. O seu anúncio antecipado representou uma iniciativa do MAPA no sentido de desvencilhar o agronegócio brasileiro da imagem negativa gerada em decorrência do forte aumento do desmatamento sob o governo Bolsonaro. Alguns produtos agrícolas brasileiros começam a sofrer boicote no mercado internacional, em particular o europeu, por essa razão.

O novo Plano integra aos objetivos da versão anterior a promoção de iniciativas para sequestrar e estocar carbono, com um foco especial na certificação de sistemas neutros ou de baixo carbono. Essa mudança está em conformidade com políticas estabelecidas pelo Estado brasileiro nos últimos anos visando à restauração da vegetação nativa e à regularização ambiental das propriedades rurais, bem como à estruturação da “cadeia produtiva da proteção ambiental”, como o Planaveg e a PNPSA.

O ABC+ contará com um Sistema Integrado de Informações do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (SIN-ABC)<sup>46</sup> que contribuirá para monitorar e avaliar o seu desempenho a partir da consolidação e da sistematização dos dados oriundos da Plataforma ABC. O monitoramento favorecerá o reconhecimento da produção realizada com base nas tecnologias de baixo carbono (BRASIL, 2021, p. 8).

O ABC+ propõe a adoção de uma perspectiva multifuncional na gestão do território agropecuário com base na Abordagem Integrada da Paisagem (AIP), que “leva em conta os diversos elementos da paisagem rural, em seus diferentes níveis e escalas, refletindo seu aspecto diversificado, sistêmico e dinâmico.” (BRASIL, 2021, p. 13). A AIP apresenta grande potencial para gerar ganhos reais

<sup>45</sup> MAPA, Portaria n.º 2.277, de novembro de 2017.

<sup>46</sup> Decreto n.º 10.606/2021.

do ponto de vista da capacidade de adaptação e resiliência e da produtividade do agroecossistema. Contudo, considerando-se o conjunto das medidas propostas, entende-se que a adoção da AIP visa sobretudo a contribuir para a conciliação da atividade agrícola com a valorização dos serviços ecossistêmicos e a integração das áreas de vegetação nativa aos fluxos econômicos da unidade de produção.

Por fim, segundo MAPA (BRASIL, 2021), o Plano ABC+ buscará também fomentar, ampliar e diversificar fontes e instrumentos econômicos, financeiros e fiscais de apoio às atividades promovidas, com o envolvimento de diferentes agentes financeiros, públicos e privados, indo além do Programa ABC e do Plano Safra – instrumentos utilizados no ciclo anterior.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisa dois processos interrelacionados, constitutivos de uma conjuntura geopolítica e histórica determinada: a conformação do atual regime ambiental internacional e dos principais mecanismos financeiros que lhe dão sustentação e a inserção do Estado brasileiro nesse regime, destacando aspectos importantes de sua política ambiental, especialmente no que se refere ao uso do solo e à agricultura, com atenção para o caso da Agricultura de Baixo Carbono.

A estruturação de um regime ambiental internacional, conduzida sob os auspícios da ONU e iniciada em 1972, tem sido marcada por intensas disputas entre os países do Norte e do Sul global, mas também por outros alinhamentos e divergências, como é o caso das posições assumidas pelos EUA e pela China em diferentes momentos. Apesar das idas e vindas, houve um avanço na definição de políticas e mecanismos de financiamento que se mantiveram atrelados à ideia de crescimento econômico continuado e têm sido cada vez mais subsumidos às determinações do mercado e das finanças mundiais. Esse movimento tem demandado uma participação ativa do Estado, com ajustes e modulações em sua forma de atuação em favor do estabelecimento de uma governança ambiental pautada pelo mercado. Assim, caminha-se no sentido do aprofundamento de velhas contradições e da criação de novas, na medida em que a proteção da natureza se torna cada vez mais dependente da transformação desta última em mercadoria, ativo financeiro e capital fictício por meio de sua internalização ao movimento de valorização do valor via compensações financeiras e emissão de títulos rotulados como verdes.

A atuação do governo Bolsonaro escancara as contradições do atual regime ambiental internacional ao subordinar abertamente a política ambiental brasileira aos interesses do mercado. Para isso, a sua estratégia tem sido a desestruturação dos

instrumentos de regulação e de fiscalização que permitem uma proteção ambiental abrangente coordenada pelo Estado, com a parcial substituição desses por instrumentos de monitoramento e certificação voltados para negócios ambientais específicos e com o estímulo à criação de instrumentos financeiros, como os títulos verdes. Essas medidas foram acompanhadas pela redução da participação da sociedade civil nos órgãos ambientais em favor de uma maior representação do segmento empresarial e de uma maior concentração de poder pelo Estado, evidenciando um viés autoritário. A suspensão das dotações ao Fundo Amazônia está relacionada a esse contexto.

O governo Bolsonaro tem submetido as políticas ambientais às prioridades do empresariado e, em especial, dos agentes do agronegócio, peça-chave de sua base política e segmento importante da economia nacional. O legado ambiental do agronegócio tem sido historicamente negativo e suas iniciativas recentes de caráter “sustentável”, pontuais e controversas. A análise do Plano ABC corrobora esse entendimento.

O resultado efetivo das ações do atual Governo tem sido o aumento dos crimes ambientais e da violência contra os povos do campo e da floresta, com recordes de desmatamento. Essa situação conflita com os compromissos assumidos pelo país em acordos ambientais internacionais e, além de afetar o apoio financeiro concedido pelos países doadores da UNFCCC, também tem desencorajado o investimento de fundos internacionais no país e gerado pressões contra nossas exportações agrícolas, evidenciando claramente as contradições resultantes de uma política ambiental cínica, amparada em princípios do capitalismo verde.

## 6. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Hanrrikson de. Noruega se opõe a Bolsonaro e congela repasses para o Fundo Amazônia. **Uol**, Brasília, 15 ago. 2019. Disponível em: <https://noruega-se-opoe-a-bolsonaro-e-congela-repasses-para-o-fundo-amazonia.htm>. Acesso em: 05 maio 2020.

ARAÚJO, Suely; FELDMANN, Fabio. Onde está o meio ambiente no Plano Plurianual? **Valor**, 03 out. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/onde-esta-o-meio-ambiente-no-plano-plurianual.ghtml>. Acesso em: 05 maio 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Green Bond**: Relatório anual 2018. Brasília, 2018.

BRAGANÇA, Daniele. Bolsonaro retira sociedade civil do Fundo Nacional do Meio Ambiente. **O Eco**, 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/no->

ticias/bolsonaro-retira-sociedade-civil-do-fundo-nacional-do-meio-ambiente/. Acesso em: 5 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. **Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura: Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação. **Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária com vistas ao Desenvolvimento Sustentável (2020-2030): Visão estratégica para um novo ciclo**. Brasília, 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável da Agropecuária Brasileira**. Brasília, 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo de Paris**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente. **Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima**. Brasília, 2019.

CHAVES, José Valente; PELIANO, Anna Maria; SILVA, Enid Rocha Andrade da. (coord.). **Tomar Medidas Urgentes para Combater a Mudança do Clima e seus Impactos**. Brasília: IPEA, 2019. (Cadernos ODS 13).

EMBRAPA. Marfrig lança linha de carne carbono neutro em parceria com a Embrapa. **Notícias**, 27 ago. 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/55338720/marfrig-lanca-linha-de-carne-carbono-neutro-em-parceria-com-a-embrapa>. Acesso em: 30 jan. 2021.

FELLI, Romain. On Climate Rent. **Historical Materialism**, v. 22, n. 3-4, p. 251-280, 2014.

FURTADO, Fabrina. **O Clima do Negócio e o Negócio do Clima: O BNDES e a economia verde**. Rio de Janeiro: Instituto PACS, 2016.

GROSSI, Marina. COP-25, um misto de frustração com avanço. **Valor**, 03 jan. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/cop-25-um-misto-de-frustracao-com-avancos.ghtml>. Acesso em: 08 jan. 2020.

HEREDIA, Lubasha *et al.* Global Asset Management 2019: Will these 20's roar? **BCG**, Boston, 2019.

MARQUES, Luiz. **Capitalismo e Colapso Ambiental**. Campinas: Editora da Unicamp, 2018.

MENDES, Conrado Hübner. Bolsonaro convida Biden para desmatar. **Folha de S. Paulo**, 20 abr. 2021. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2021/04/bolsonaro-convida-biden-para-desmatar.shtml>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. (org.). **Governança Ambiental no Brasil: Instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016.

OBSERVATÓRIO ABC. **Análise dos Recursos do Programa ABC: Safras 2017/18 e 2018/19**. São Paulo: FGV Agro, 2019.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Análise das Emissões Brasileiras de Gases de Efeito Estufa e suas Implicações para as Metas de Clima do Brasil (1970-2019)**. Brasília, 2020. (SEEG 8).

PAIVA, Márcia de. **BNDES: Um banco de história e do futuro**. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1785>.

PEET, Richard; ROBBINS, Paul; WATTS, Michael. Global Nature. In: PEET, R.; ROBBINS, P.; WATTS, M. (eds.). **Global Political Ecology**. London and New York: Routledge, 2010.

PROL, Flávio M. *et al.* Finanzas Verdes y Hundimiento de la Regulación Ambiental al Servicio de la Extrema Derecha en Brasil. **Ecología Política: Cuadernos de debate internacional**, v. 59, jul., p. 57-66, 2020.

SWYNGEDOUW, Erik *et al.* “Value Grabbing”: A political ecology of rent. **Capitalism Nature Socialism**, v. 28, n. 3, p. 28-47, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10455752.2016.1278027>.

UN – UNITED NATIONS. **Declaração do Milênio**. New York: UN, 2000.

UN – UNITED NATIONS. **Monterrey Consensus on Financing Development**. New York: UN / Financing for Development Office, 2003.

UN – UNITED NATIONS. **Momento de Ação Global para as Pessoas e o Planeta**. New York: ONU, 2015a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em: 20 mar. 2020.

UN – UNITED NATIONS. **Addis Ababa Action Agenda**. New York: UN / United Nations Department of Economic and Social Affairs, Financing for Development Office, 2015b.

UNMÜSSIG, Barbara; FUHR, Lili; FATHEUER, Thomas **Crítica à Economia Verde**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll Stiftung, 2016.

WEHBE, Claudia da Costa Martinelli. A Obrigação de Financiamento na Convenção Climática. *In*: MOTTA, R. *et al.* (ed.). **Mudança do Clima no Brasil**: Aspectos econômicos, sociais e regulatórios (389-402). Brasília: Ipea, 2011.

WILLIAMS, Zoe. Green New Deal: Inesperada invenção política. Tradução de Simone Paz Hernández. **Outras Palavras**, 03 fev. 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/terraeantropoceno/green-new-deal-inesperada-invencao-politica/>. Acesso em: 07 mar. 2020.

WWF – WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **Financiamento Público em Meio Ambiente**: Um balanço da década e perspectivas. Brasília: WWF-Brasil, 2018.