

Plano de Transformação Ecológica

*Do que se trata – além de uma boa
intenção*

CITAÇÃO SUGERIDA: POLÍTICA POR INTEIRO, 2024. Plano de Transformação Ecológica.
Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em:
<https://politicaporinteiro.org/notas-tecnicas-e-outras-analises/>

MARÇO/2024

ÍNDICE

Introdução	2
Eixo Finanças sustentáveis	4
Eixo Bioeconomia e sistemas agroalimentares	6
Eixo Transição Energética	7
Eixo Adensamento Tecnológico	9
Nova infraestrutura e adaptação	9
Recomendações	10

Introdução

Lançado oficialmente em dezembro de 2023, durante a Conferência do Clima da Organização das Nações Unidas (COP 28), em Dubai, o Plano de Transformação Ecológica (PTE) é uma política em construção. Até aqui, o plano se resume a um conjunto de iniciativas com tempos, formatos e abrangência diferentes. O plano esboça um modelo de desenvolvimento baseado na descarbonização da economia e busca mobilizar investimentos. Das cerca de cem medidas que o plano pode vir a ter até 2025, quando o Brasil sedia em Belém a COP 30, 38 foram relacionadas em agosto de 2023 no Plano de Aceleração de Crescimento (PAC), como ações institucionais de apoio à transição ecológica¹, e 44 tópicos foram listados em página do ministério da Fazenda².

O PTE corre paralelamente às principais definições da política climática brasileira, essas sim com metas claras e meios de implementação, que deverão ser tornadas públicas até o final de 2024. Esse trilha principal da política climática produzirá a nova Política Nacional sobre Mudança do Clima (PMNC) e o Plano Clima, com as estratégias nacionais e os planos setoriais de mitigação e adaptação, numa discussão que ocorre no Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), instância que reúne 18 ministérios³. Mas foi o PTE que colocou a preocupação climática no centro de um projeto de desenvolvimento para o país; coordenado pelo Ministério da Fazenda, elevou o

¹ <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/medidas-institucionais>

²

<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica>

³ O coordenador-executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima e o coordenador científico da Rede Clima participam do comitê, mas sem direito a voto:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11550.htm

status político do debate climático, indo supostamente além da necessidade de cortar emissões e promover a adaptação às mudanças climáticas.

O PTE conecta a emergência climática e a urgência da descarbonização da economia a uma política de desenvolvimento mais ampla e transversal, que tenta lidar ao mesmo tempo com os efeitos do aquecimento global, a necessidade de limitar as emissões de gases de efeito estufa e a urgência dada à inclusão social. A transição para uma economia de baixo carbono é vista como oportunidade de geração de renda e de algo entre 7,5 milhões e 10 milhões de empregos, segundo o ministro da Fazenda, Fernando Haddad. Sua equipe estima que essa transformação ecológica demandaria investimentos de US\$ 130 bilhões a US\$ 160 bilhões (R\$ 650 bilhões a R\$ 800 bilhões) por ano ao longo da próxima década⁴.

Não à toa, o eixo Finanças Sustentáveis do PTE é o que tem merecido maior destaque até aqui, entre os seis eixos apresentados: Finanças sustentáveis, Adensamento tecnológico do setor produtivo, Bioeconomia e sistemas agroalimentares, Transição energética, Infraestrutura e adaptação à mudança do clima e Economia circular. Sobram indefinições e faltam resultados no plano. Entre as medidas já formalizadas, muitas ainda dependem de aprovação do Congresso Nacional, como a criação de um Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), nome dado ao mercado regulado de carbono, a regulamentação da produção de hidrogênio e baixo carbono e das eólicas offshore.

A iniciativa que mais avançou foi uma primeira captação, de R\$ 10 bilhões, por meio do lançamento de títulos verdes soberanos pelo Tesouro Nacional,

4

<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/plano-de-transformacao-ecologica-do-brasil-e-lancado-na-cop-28>

dinheiro que será destinado a financiar projetos de descarbonização pelo Fundo Clima, gerido pelo BNDES.

O principal resultado alcançado até aqui, de acordo com a contabilidade do PTE feita pelo governo⁵, é a queda do desmatamento na Amazônia, sobretudo a partir do lançamento da quinta etapa do Plano de Prevenção e Combate do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm). Nos primeiros 14 meses da atual gestão, os alertas de desmatamento caíram 49% na Amazônia Legal, de acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe).

No que vem sendo apresentado como a versão brasileira do Inflation Reduction Act (IRA) dos Estados Unidos, de 2022, com investimentos sobretudo em energia limpa, e ao conjunto de leis do Objetivo 55, aprovado pelo parlamento europeu em 2023, para reduzir as emissões até 2030, o PTE ainda não tem metas claras e terá suas medidas avaliadas neste documento considerados cinco de seus eixos, assim como a sua governança.

Eixo Finanças sustentáveis

Até aqui, Finanças sustentáveis foi o eixo do PTE que mais avançou, sobretudo pela emissão de R\$ 10 bilhões em títulos verdes pelo Tesouro Nacional, dinheiro que já consta do Orçamento deste ano, destinado ao financiamento de projetos de descarbonização pelo Fundo Clima, gerido pelo BNDES. Esse recurso dará outra escala ao financiamento climático com dinheiro público em 2024⁶.

⁵

<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica/apresentacoes/transformacao-ecologica.pdf>

⁶

<https://politicaporinteiro.org/wp-content/uploads/2024/02/Orcamento-Climatico-2024-Politica-Por-Inteiro.pdf>

Mais recentemente, o governo lançou o programa ECO Invest Brasil⁷ para atrair investimentos privados nacionais e estrangeiros para a transformação ecológica, garantindo proteção cambial a esses investimentos. Novas linhas de crédito serão criadas dentro do Fundo Clima, que passa a ser o grande mecanismo de financiamento climático no Brasil. Ainda é esperada a edição de uma medida provisória para a criação do programa.

Nesse eixo do financiamento sustentável, avançam de forma mais lenta o mercado regulado de emissões de gases de efeito estufa, com o objetivo principal de reduzir as emissões de setores como a produção de petróleo e gás, cimento, alumínio, ferro e aço, transporte aéreo e frigoríficos. O projeto de lei que cria o SBCE ainda tramita no Congresso Nacional e vive um impasse, depois de ser desfigurado na Câmara.. A regulamentação da futura lei é que definirá tetos de emissão para as instalações que liberem mais de 25 mil toneladas de CO₂e por ano.

Outra medida que depende do Congresso é a regulamentação do Imposto Seletivo criado pela Reforma Tributária, objeto de uma emenda constitucional já aprovada. O Imposto Seletivo tem por finalidade desestimular o consumo de bens ou serviços considerados prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Sua receita deve reparar danos ambientais e subsidiar a saúde pública e políticas de sustentabilidade.

Está prevista para novembro de 2024 a publicação da taxonomia sustentável, mais uma iniciativa prevista nesse eixo. A taxonomia é uma política que classifica e orienta investimentos de forma a mobilizar recursos para o enfrentamento da crise climática. Uma proposta de Plano de Ação já passou

⁷ <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/financas-sustentaveis/eco-invest-brasil>

por consulta pública⁸ e prevê que a taxonomia sustentável deverá se tornar obrigatória a partir de 2026.

Este relatório vê como limitado o impacto de resolução⁹ da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) que estabelece, em caráter voluntário, a opção de elaboração e divulgação de relatório de informações financeiras relacionadas à sustentabilidade, pelas companhias abertas, fundos de investimentos e companhias securitizadoras, listada no balanço publicado pelo Ministério da Fazenda.

Eixo Bioeconomia e sistemas agroalimentares

A principal expectativa no eixo Bioeconomia do PTE é o lançamento do Plano Nacional de Bioeconomia, iniciativa também prevista no Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) para 2024, com medidas para o desenvolvimento da região que mantenham a floresta em pé. Esse plano será proposto por uma Comissão de Bioeconomia cuja instalação é estimada para maio e ainda depende da edição de um decreto presidencial.

Uma outra proposta de decreto está em discussão no governo para a regulamentação da lei que prevê o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). A previsão é que a proposta de decreto seja submetida a uma consulta pública até maio.

Uma das iniciativas mais importantes nesse eixo é o programa Restaura Amazônia, com um primeiro edital no valor de R\$ 450 milhões lançado pelo

⁸

<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/taxonomia-sustentavel-brasileira/arquivos-taxonomia/taxonomia-sustentavel-brasileira-dezembro-v2.pdf>

⁹ <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol193.html>

BNDES com dinheiro do Fundo Amazônia. Esse aporte é parcial para um projeto de restauração cuja meta alcança 6 milhões de hectares de áreas públicas não destinadas, Unidades de Conservação, Terras Indígenas, áreas quilombolas e propriedades de agricultura familiar em pelo menos 50 municípios de sete Estados da Amazônia Legal.

Outras medidas previstas são ainda mais incipientes, como o Fundo Internacional para a Preservação de Florestas, lançado na COP 28, em Dubai, e a integração do Plano Safra e o programa de Agricultura de Baixo Carbono. Essa última iniciativa é a única no PTE diretamente ligada ao setor da economia que mais emite gases de efeito estufa no Brasil, a agropecuária, mas a maioria dos investimentos do Plano Safra ainda é destinada à agropecuária convencional - e não à agricultura de baixo carbono.

Eixo Transição Energética

Listado entre as prioridades do governo para este ano no Congresso, o projeto de lei do Programa Combustíveis do Futuro foi aprovado na Câmara em março depois de enfrentar divergências entre os parlamentares, como a maior parte do pacote de medidas do eixo Transição Energética do PTE.

O percentual máximo de mistura obrigatória de biodiesel ao óleo diesel foi aumentado no projeto encaminhado ao Congresso em setembro de 2023 e vai variar dos atuais 14% para até 20%, em 2030, dependendo da avaliação de viabilidade pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que também poderá fixar percentuais de mistura de 13% a 25% a partir de 2031. A versão aprovada pela Câmara prevê que a mistura de etanol à gasolina passará de

22% a 27%, podendo chegar a 35%. Atualmente, a mistura pode chegar a 27,5%, sendo, no mínimo, de 18% de etanol.

Esse projeto de lei é um dos mais relevantes no conjunto de iniciativas do eixo da transição energética, por também prever o uso de combustível sustentável na aviação a partir de 2027, num momento em que o país não dispõe de uma política clara para essa transição. Para virar lei, o projeto depende ainda de votação no Senado.

Outro projeto de lei do pacote da transição energética enfrenta pressão no Congresso e o resultado pode ser justamente o aumento das emissões de gases de efeito estufa. Trata-se da proposta que regulamenta o funcionamento das usinas eólicas offshore na costa brasileira. Pouco antes da COP de Dubai, a proposta foi aprovada na Câmara, mas bastante desfigurada, criando incentivos para a geração térmica a carvão, a mais poluente das fontes fósseis.

Por fim, aguardam deliberação do Senado projetos de lei que tratam da produção de hidrogênio de baixa emissão de carbono.

Como parte da estratégia para descarbonizar o setor de energia, o governo também lançou por decreto o programa Energias da Amazônia, para reduzir o uso de óleo diesel na geração de energia na região. O programa foi iniciado com o desligamento da usina termelétrica de Parintins, no Amazonas, substituída pela conexão ao Sistema Integrado Nacional (SIN). Não constam avanços posteriores.

O eixo do PTE que trata da transição energética reúne programas de descarbonização do setor, sem tocar no ponto mais importante dessa agenda

no mundo: um cronograma para a redução da produção e consumo de petróleo e gás, principais causadores do aquecimento global. O Brasil, nono maior produtor de petróleo no planeta, ainda não conta com uma política clara para reduzir as emissões no setor de energia e ainda aposta no aumento da produção de petróleo.

Eixo Adensamento Tecnológico

O eixo do PTE intitulado adensamento tecnológico tem como principal iniciativa a nova política industrial anunciada pelo governo. Lançada em janeiro deste ano, a Nova Indústria Brasil (NIB)¹⁰ prevê mobilizar investimentos de R\$ 300 bilhões até 2026. Há metas anunciadas para o período até 2033 com foco em bioeconomia, descarbonização, transição e segurança energética. O plano de ação da NIB será submetido ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial até o final de abril.

Embora nesse eixo o governo tenha acenado com a ampliação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico para mais de R\$ 10 bilhões por ano, o Orçamento da União para 2024 prevê apenas R\$ 6,4 bilhões para esses financiamentos.

Eixo Infraestrutura e adaptação à mudança do clima

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) prevê investimentos de R\$ 557,1 bilhões até 2026 no eixo intitulado Cidades Sustentáveis e Resilientes. A maior parte desse dinheiro é destinada ao Programa Minha Casa Minha Vida,

¹⁰

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-01/entenda-o-programa-nova-industria-brasil>

de oferta de moradias para a população de baixa renda, que ainda estuda formas de reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Uma parcela de R\$ 8,3 bilhões dos investimentos deverá ser dirigida à urbanização de favelas e redução de riscos de desastres em territórios ditos periféricos. Outra parcela maior, de R\$ 10,5 bilhões, nesse eixo, tem como destino a prevenção de riscos e desastres, sobretudo para obras de drenagem e contenção de encostas.

Apesar da previsão de investimentos, ainda não há um plano de adaptação emergencial¹¹ em curso, embora o governo tenha preparado uma lista de 1.942 municípios prioritários, considerados mais vulneráveis a desastres como inundações e deslizamentos de terra, com base em eventos já ocorridos. Um novo plano de adaptação às mudanças climáticas deve ser aprovado até o final de 2024. Não há sinalização se o PAC sofrerá alterações a partir da publicação desse plano, incorporando obras que atendam e antecipem as necessidades de adaptação e aumento da resiliência dos municípios brasileiros e incorpore os componentes de risco climático em todos os seus projetos.

Recomendações

Bem-vindo pelo compromisso com a descarbonização - pelo menos reforçado em inúmeros discursos - e por colocar o enfrentamento da crise climática como uma prioridade política do governo, o PTE ainda carece de uma maior sintonia com as metas brasileiras de mitigação das emissões de gases de efeito estufa e a urgência da adaptação às mudanças climáticas.

¹¹ Esse plano emergencial foi discutido para ser implementado sob coordenação do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, sem uso de modelagem climática, para lidar com os efeitos das mudanças climáticas antes mesmo do lançamento do novo Plano Nacional de Adaptação.

Como vimos, o plano lista iniciativas em diferentes áreas do governo, algumas já em andamento, até aqui sem uma contabilidade sobre seus impactos nas emissões brasileiras ou sem metas que possam ser monitoradas.

A primeira recomendação do Instituto Talanoa é que comecem a se estreitar os laços entre a transformação ecológica e os compromissos brasileiros na Convenção do Clima da ONU, que serão renovados e traduzidos por meio da nova NDC ainda em 2024, da revisão da Política Nacional sobre Mudança do Clima e do Plano Clima, com seus planos setoriais de mitigação e adaptação.

Uma segunda recomendação é que o Plano de Transformação Ecológica demonstre mais clareza e coerência em seus objetivos. Um exemplo é a transição energética, que pressupõe uma participação cada vez menor de fontes fósseis na geração de energia. No projeto que regulamenta as usinas eólicas offshore, por exemplo, os deputados deram carona ao lobby para a prorrogação de incentivos à geração térmica a carvão, o mais poluente dos combustíveis fósseis, sem que houvesse uma manifestação clara de veto por parte do governo. A regulamentação da produção de hidrogênio de baixo carbono e o mercado regulado de carbono caminham a passos lentos no Congresso.

O setor da economia brasileira que mais emite gases de efeito estufa, a agropecuária, só aparece no plano com a proposta de aumentar os investimentos do Plano Safra em agricultura de baixa emissão de carbono. Essa parcela ainda é pouco significativa diante do volume de dinheiro destinado à agropecuária tradicional. O PTE pode já promover um impacto importante ao influenciar o Plano Safra 2024/25, a ser lançado até junho. Recomenda-se a destinação de uma fatia maior de recursos para a agricultura

de baixo carbono, marcadamente diferente de sua versão 2023/24, que ficou aquém das necessidades do Plano ABC+ em proporção de investimentos.

Uma terceira recomendação trata da governança do PTE. Apesar da projeção política do plano, não há elementos básicos de uma política pública, o que limita seu impacto e impede um monitoramento periódico das suas iniciativas e expõe fragilidade na sua governança, cujo detalhamento estava previsto para ser publicado até fevereiro deste ano e encerra março sem divulgação. O PTE até o momento não foi objeto sequer de um ato formal do Executivo. É preciso aproveitar o contexto político de mobilização de finanças sustentáveis, de liderança do G20, de proximidade à COP 30 e de desejo de o país “liderar pelo exemplo”, para que o PTE avance para além de um *political statement*. Embora não garanta efetividade, a institucionalidade traria maior proteção à transformação ecológica enquanto preceito nacional, perante mudanças de governo, com ações que respondem não apenas a boas intenções, mas compõem trajetórias de uma política estruturada rumo a claros pontos de chegada.



UMA INICIATIVA



contato@institutotalanoa.org

contato@politicaporinteiro.org



institutotalanoa.org

politicaporinteiro.org



[@institutotalanoa](https://www.instagram.com/institutotalanoa)

[@politicaporinteiro](https://www.instagram.com/politicaporinteiro)



[@TalanoaReal](https://twitter.com/TalanoaReal)

[@politicainteiro](https://twitter.com/politicainteiro)



[@italanoa](https://www.linkedin.com/company/italanoa)

[@politica-por-inteiro](https://www.linkedin.com/company/politica-por-inteiro)
