



**SENADO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA**  
**56ª LEGISLATURA**

Em 4 de dezembro de 2019  
(quarta-feira)  
às 14h

**RESULTADO**  
56ª Reunião, Extraordinária

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE - CMA**

	Deliberativa
<b>Local</b>	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 15

Retificações:

1. Inclusão de autoria nos requerimentos 78 e 79/2019-CMA. (05/12/2019 15:17)

# PAUTA

## ITEM 1

### Relatório de avaliação de política pública

*Relatório de avaliação da implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), em atendimento ao Req 13/2019-CMA, e do Plano Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC), em atendimento ao Req 8/2019-CMA.*

**Autoria:** Senador Fabiano Contarato (REDE/ES)

**Resultado:** Aprovado o relatório de avaliação de política pública.

**Observações:**

*Anexado ao final deste Resultado de Reunião o "Sumário Executivo", lido pelo relator.*

## ITEM 2

### PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 16, DE 2016

- Não Terminativo -

*Altera as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 11.445, de 5 de janeiro de 2007, tendo em vista assegurar medidas de prevenção de enchentes, deslizamentos de terra e eventos similares.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Carlos Viana

**Relatório:** Pela aprovação nos termos do substitutivo

**Resultado:** Adiado

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

## ITEM 3

### PROJETO DE LEI Nº 3592, DE 2019

- Não Terminativo -

*Concede crédito presumido da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a pessoa jurídica que fabrique produtos utilizando-se de sucatas e demais resíduos, nas condições que especifica.*

**Autoria:** Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS)

**Relatoria:** Senador Jayme Campos

**Relatório:** Pela aprovação

**Resultado:** Aprovado o relatório.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

## ITEM 4

### PROJETO DE LEI Nº 4868, DE 2019

- Não Terminativo -

*Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para exigir que as edificações destinadas ao funcionamento de órgãos e entidades da União contenham recipientes para separação dos resíduos sólidos recicláveis quando houver serviço de coleta seletiva no município.*

**Autoria:** Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN)

**Relatoria:** Senador Confúcio Moura (Substituído por *Ad Hoc*)

**Relatoria *Ad hoc*:** Senadora Leila Barros

**Relatório:** Pela aprovação

**Resultado:** Aprovado o relatório

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

## ITEM 5

### PROJETO DE LEI Nº 5373, DE 2019

**- Não Terminativo -**

*Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para majorar as penas dos crimes que especifica, e dá outras providências.*

**Autoria:** Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE)

**Relatoria:** Senadora Eliziane Gama

**Relatório:** Pela aprovação com uma emenda à ementa do projeto

**Resultado:** Aprovado o relatório

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

## ITEM 6

### PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº 85, DE 2019

**- Não Terminativo -**

*Institui o Prêmio Chico Mendes do Senado Federal, a ser conferido anualmente a matérias jornalísticas que tratem da preservação do Meio Ambiente.*

**Autoria:** Senador Fabiano Contarato (REDE/ES)

**Relatoria:** Senador Confúcio Moura (Substituído por *Ad Hoc*)

**Relatoria *Ad hoc*:** Senador Styvenson Valentim

**Relatório:** Pela aprovação com a emenda que apresenta

**Resultado:** Aprovado o relatório

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

## ITEM 7

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 232, DE 2015

**- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, para incluir como diretriz do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro o controle da erosão marítima e fluvial.*

**Autoria:** Senador Fernando Bezerra Coelho (PSB/PE)

**Relatoria:** Senador Otto Alencar

**Relatório:** Pela aprovação com a emenda que apresenta

**Resultado:** Adiado

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

## ITEM 8

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 90, DE 2018

#### - Terminativo -

*Altera a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para incluir no conteúdo mínimo do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a destinação de materiais recicláveis descartados a cooperativas de catadores ou organizações da sociedade civil que tenham por finalidade o aproveitamento econômico desses materiais.*

**Autoria:** Senadora Rose de Freitas (MDB/ES)

**Relatoria:** Senador Jaques Wagner

**Relatório:** Pela aprovação

**Resultado:** Adiado

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

## ITEM 9

### PROJETO DE LEI Nº 1405, DE 2019

#### - Terminativo -

*Dispõe sobre penalidade a quem lança nas águas lixo plástico de embarcações.*

**Autoria:** Senador Veneziano Vital do Rêgo (PSB/PB)

**Relatoria:** Senador Otto Alencar

**Relatório:** Pela aprovação com a emenda que apresenta

**Resultado:** Adiado

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

## ITEM 10

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 248, DE 2014

#### - Terminativo -

*Estabelece regras para preservar a calha principal e o curso natural do rio Araguaia.*

**Autoria:** Senadora Kátia Abreu (PMDB/TO)

**Relatoria:** Senador Jayme Campos

**Relatório:** Pela aprovação

**Resultado:** Adiado

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

**ITEM 11****PROJETO DE LEI Nº 643, DE 2019****- Terminativo -**

*Dispõe sobre o atendimento a condições de preservação ambiental e de saúde e segurança dos trabalhadores, para a realização das atividades de lavra mineral no país.*

**Autoria:** Senador Veneziano Vital do Rêgo (PSB/PB)

**Relatoria:** Senador Randolfe Rodrigues

**Relatório:** Pela aprovação nos termos do substitutivo

**Resultado:** Adiado

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 12****PROJETO DE LEI Nº 5174, DE 2019****- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para exigir a realização prévia de estudos técnicos e consulta pública para a desafetação, redução dos limites e recategorização de unidade de conservação.*

**Autoria:** Senador Confúcio Moura (MDB/RO)

**Relatoria:** Senador Jaques Wagner

**Relatório:** Pela aprovação

**Resultado:** Adiado

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 13****REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE Nº 78, DE 2019**

*Requer, nos termos do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, em conjunto com a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, com o objetivo de instruir o PL 5090/2019, que modifica a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que regulamenta o uso de agrotóxicos, seus componentes e afins, para ampliar a proteção da saúde humana e a preservação do meio ambiente, com manutenção da eficiência na produção de alimentos.*

**Autoria:** Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS)

**Resultado:** Aprovado

**Textos da pauta:**

[Requerimento \(CMA\)](#)

**ITEM 14****REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE Nº 79, DE 2019**

*Requer, nos termos do art. 58, § 2º, V, da Constituição Federal, que seja convidado o Senhor Cláudio Aparecido Almeida, coordenador do programa de monitoramento da Amazônia e demais biomas do Instituto de Pesquisas Espaciais - INPE, a comparecer a*

*esta Comissão, a fim de prestar informações sobre os resultados do monitoramento da Amazônia realizado pelo INPE, por meio do PRODES (Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite), referentes ao período de Agosto/2018 a Julho/2019.*

**Autoria:** Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES)

**Resultado:** Aprovado

**Observações:**

*Subscrito e lido pelo senador Fabiano Contarato*

**Textos da pauta:**

[Requerimento](#) (CMA)

## ITEM 15

### REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE Nº 82, DE 2019

*Requer, nos termos do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de instruir o PL 5624/2019, que altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre critérios de criação, ampliação, desafetação, transformação ou redução dos limites das unidades de conservação, e de homologação da demarcação de terras indígenas, com os convidados que relaciona.*

**Autoria:** Senador Fabiano Contarato (REDE/ES)

**Resultado:** Aprovado

**Textos da pauta:**

[Requerimento](#) (CMA)

## ITEM 16

### REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE Nº 83, DE 2019

*Requer, nos termos do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de instruir o PLS 407/2018, que define os limites da Floresta Nacional de Brasília, com os convidados que relaciona.*

**Autoria:** Senador Fabiano Contarato (REDE/ES)

**Resultado:** Aprovado

**Textos da pauta:**

[Requerimento](#) (CMA)

## ITEM 17

### REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE Nº 84, DE 2019

*Requer, nos termos do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de instruir o PLS 208/2018, que redefine o traçado do Parque de São Joaquim e altera seu nome para "Parque Nacional da Serra Catarinense", com os convidados que relaciona.*

**Autoria:** Senador Fabiano Contarato (REDE/ES)

**Resultado:** Aprovado

**Textos da pauta:**

[Requerimento](#) (CMA)





COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE

# Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima

## SUMÁRIO EXECUTIVO



SENADO  
FEDERAL





COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE

**| SUMÁRIO-EXECUTIVO DO RELATÓRIO |**

# **AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA**

**PRESIDENTE:** SENADOR FABIANO CONTARATO

**VICE-PRESIDENTE:** SENADOR JAQUES WAGNER

**RELATOR:** SENADOR FABIANO CONTARATO

**DEZEMBRO, 2019**



**Acesse na íntegra a avaliação da Política  
Nacional sobre Mudança do Clima**



A Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal elegeu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) para ser avaliada em 2019. A escolha do tema ocorre, no cenário internacional, em um contexto de crescente percepção de urgência quanto à necessidade de ações imediatas para reverter o que tem sido considerado um dos mais graves desafios globais da humanidade. Há poucas semanas, no início de novembro, mais de 11 mil cientistas de 153 países assinaram juntos um artigo, publicado no periódico “Bioscience”, onde apresentam evidências de que o planeta está em crise e declaram, clara e inequivocamente, que o planeta Terra está enfrentando uma emergência climática. A esses cientistas se soma o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, que chamou a crise climática de “a questão definidora do nosso tempo”.

Não por acaso, o Dicionário Oxford escolheu **emergência climática** como a palavra/expressão do ano de 2019, definida como “*uma situação em que é necessária uma ação urgente para reduzir ou interromper a mudança climática e evitar danos ambientais potencialmente irreversíveis resultantes dela*”.

No cenário nacional, a avaliação da PNMC dez anos após sua instituição, em 2009, é carregada de simbolismos. Trata-se de um momento de ruptura na política climática brasileira, com extinção das áreas de referência nas pastas de meio ambiente e relações exteriores, paralisia de toda a estrutura de governança sobre mudança do clima, descontinuidade na implementação dos instrumentos da Política, incluindo importantes mecanismos financeiros como o Fundo Clima e o Fundo Amazônia e recusa do País a sediar a 25ª Conferência das Partes (COP-25) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Somem-se a esses sinais as mensagens dúbias das autoridades brasileiras quanto à importância e à prioridade do tema para o País e o expressivo aumento das taxas de desmatamento na Amazônia, um dos mais importantes vetores brasileiros de emissões de gases de efeito estufa.

No plano científico, estima-se que a temperatura mundial média no último período de 5 anos (2015 a 2019) seja a mais alta já registrada na história, segundo a Organização Meteorológica Internacional (WMO, na sigla em inglês). A Organização calcula que estamos 1,1 °C acima da era pré-industrial (1850-1900) e que, se nada for feito, temperaturas globais podem subir de 3 a 5°C até o final do século. Aumentos de temperatura média dessa magnitu-

de produzirão consequências catastróficas, como aumento da frequência de secas, inundações, furacões, deslizamentos de terra; escassez de água para abastecimento; elevação no nível dos oceanos; perda de biodiversidade; perturbação do equilíbrio de ecossistemas e danos à agricultura. Não nos iludamos, o Brasil não está imune a esses riscos.

Nesse contexto, a política brasileira sobre mudança do clima não deve ser movida apenas pelo propósito de atingir metas nacionais e internacionais: o impulso deve vir da consciência coletiva de que o modelo de desenvolvimento, representado nos atuais padrões de produção e consumo, se esgotou e tornará insustentáveis as condições de vida no Planeta. É urgente promover a transição para uma economia mais sustentável e menos intensiva em carbono, pois esse padrão definirá qual posição terá o Brasil no novo contexto econômico global.

Neste trabalho são estudados os dez anos de implementação da PNMC sob o recorte de dois períodos distintos: os anos de 2009-2018 e o ano de 2019. O primeiro período caracteriza-se por uma expressiva evolução do quadro institucional e legal sobre mudança do clima no Brasil, tema que deixa de ser tratado exclusivamente como pauta ambiental e internacional e passa a fazer parte da agenda de desenvolvimento do País, envolvendo setores produtivos, sociedade civil e todas as esferas de governo.

O segundo período é marcado por fortes ataques às estruturas de governança da política climática, descontinuidade de seus planos e programas, extinção das competências e das unidades da administração pública relacionadas à mudança do clima, principalmente no Ministério do Meio Ambiente (MMA), e palidez da presença do Brasil no cenário das negociações internacionais sobre o tema. O histórico protagonismo brasileiro nos últimos anos está ameaçado. Até mesmo a meta da PNMC de redução da taxa de desmatamento na Amazônia em 80%, até 2020, que parecia facilmente alcançável, após período de extraordinário sucesso nessa área, já não será atingida.

O protagonismo brasileiro foi construído ao longo de muitos anos e teve marcos política e institucionalmente importantes, antes da criação da PNMC, como a instituição do Fórum Brasileiro sobre Mudanças Climáticas, em 2000, e a criação de uma secretaria específica para tratar de mudança do

clima no MMA, em 2007. Esse processo culminou com a aplaudida presença brasileira na COP-15 em Copenhague, em 2009, quando o País apresentou metas voluntárias de redução de emissões em diversos setores da economia, num momento em que nações desenvolvidas negociavam metas muito menos ambiciosas do que a brasileira. Esse fato contribuiu para que o Brasil, não obrigado pelo Protocolo de Quioto a metas compulsórias de redução de emissões, assumisse posição de crescente liderança nas negociações globais sobre mudança do clima e deu o impulso político necessário para que, poucos dias após a COP-15, o País visse aprovada a lei que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

A PNMC incorporou os compromissos voluntários apresentados em Copenhague e estabeleceu princípios ousados e inovadores para a época, como a previsão de que políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos previstos na Política Nacional sobre Mudança do Clima. A Lei, em todos os seus dispositivos, evidencia não se tratar de uma política ambiental, mas de uma política de desenvolvimento. Com esse enfoque, logrou engajar, ao longo do tempo, diversas áreas do governo, além da área ambiental, organizações da sociedade civil e setores produtivos.

A previsão da coordenação da PNMC pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República, foi o sinal correto e necessário de que essa política deveria ser tratada, no centro de governo, como política de desenvolvimento, e não como política ambiental. Na prática, contudo, o MMA foi, ao longo de todos os anos de implementação da PNMC, seu grande impulsionador, não tendo ela alcançado o status de agenda central do governo, com influência sobre os principais projetos de desenvolvimento do País, e tampouco balizou de forma preponderante o conjunto das políticas governamentais.

As dificuldades de implementação da PNMC eram previsíveis. A adoção de políticas nacionais sobre mudança do clima é tendência relativamente recente em todo o mundo, de forma que, apesar da gravidade do problema, ainda se vive um processo de aprendizagem no que tange às melhores estratégias para enfrentar o problema. No caso de um país da dimensão do Brasil, precisamos conciliar legítimas demandas e necessidades sociais e econômicas com

a conservação do nosso próprio patrimônio natural e com nossa imperiosa participação no esforço global para enfrentar o problema.

Em diversos setores do governo brasileiro, o desenvolvimento dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas e os planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima permitiram a internalização do tema em áreas onde ele não era assunto relevante nem prioritário. Da parte do setor privado, cresceu a consciência da importância de ações tempestivas para assegurar competitividade em um cenário de economia globalizada. A sociedade civil e o setor acadêmico, por sua vez, constituíram significativo acúmulo de conhecimentos que têm se mostrado fundamentais para as escolhas que o País precisa fazer na direção de uma economia menos intensiva em carbono.

A avaliação da PNMC mostrou-se mais complexa em função de dois importantes fatores. O primeiro, que se mostrou bastante evidente ao longo de todo o processo, foi a ausência de monitoramento. Apesar de algumas tentativas nesse sentido, o governo brasileiro não adotou metodologias e mecanismos apropriados para mensurar os impactos da implementação dos instrumentos da PNMC sobre os seus objetivos. Com isso, ficou comprometido também o processo de avaliação destinado a identificar obstáculos e dificuldades, promover correção de rumos e aumentar a eficiência dos instrumentos.

O segundo fator que dificultou a avaliação realizada pela CMA foi a absoluta ausência de cooperação do governo federal, responsável pela condução da PNMC. Várias das análises feitas pela Comissão teriam se beneficiado de aportes governamentais no que tange a informações, dados, resultados e estudos. Contudo, todas as demandas formalmente apresentadas a vários órgãos do Poder Executivo foram sumariamente ignoradas.

Nosso trabalho incluiu a realização de cinco audiências públicas e cinco reuniões de trabalho, organizadas por grandes temas (estimativas e compromissos; instrumentos financeiros; planos setoriais; Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono – Plano ABC; e aspectos jurídicos), com a presença de diversos especialistas, convidados na condição de expositores. Nesse processo, foram apontados problemas, soluções e recomendações, a serem endereçadas aos Poderes Legislativo e Executivo, bem como proposições legislativas pertinentes. Adicionalmente, foram exa-

minados o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm) e o Plano Nacional de Adaptação (PNA). Como resultado desse esforço, surgiram proposições legislativas e indicações de planos, programas e ações que catalisam a transição para uma economia brasileira de baixo carbono.

No que concerne às **estimativas e compromissos**, o Brasil possui instrumentos confiáveis – ainda que não ágeis – para realizar seus inventários e comunicações nacionais à UNFCCC. Organizações da sociedade civil acompanham esse trabalho, com mais agilidade, e têm tido o importante papel de antecipar-se à divulgação dos dados oficiais e propor correções tempestivas de rumos. Há que se evoluir, contudo, em torno do debate sobre as estimativas nacionais de emissões, particularmente, no contexto das metas que o País tem assumido, visto não haver, ainda, processo sistematizado para essa discussão pelos diversos atores da sociedade. Tanto nas metas da PNMC quanto nas metas da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês), apresentadas no contexto do Acordo de Paris, houve manifestações de pouca transparência e participação nos respectivos processos.

Na análise dos dados, verifica-se que o Brasil alcançou expressiva redução das suas emissões, sobretudo a partir de 2004, especialmente em face da extraordinária redução das taxas de desmatamento na Amazônia. Esse esforço modificou de maneira bastante positiva a percepção internacional sobre o País no cenário internacional, no que tange aos esforços globais de enfrentamento à mudança do clima. Contudo, não houve reduções significativas das emissões brasileiras no intervalo de 2009-2015, período em que se iniciou a implementação da PNMC.

Em uma análise prospectiva, pode-se dizer que o País está no rumo de atender o compromisso nacional voluntário estabelecidos pela PNMC até 2020, mas metas específicas como a de redução em 80% das taxas de desmatamento da Amazônia não serão atingidas. Vários especialistas têm ponderado que o atendimento desse compromisso foi facilitado pelas estimativas, à época da definição das metas, de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 5% ao ano, o que não se concretizou.

Com relação às metas pós-2020, a descontinuidade da política climática, o enfraquecimento de políticas de prevenção e combate ao desmatamento e a expansão da geração de energia elétrica por fontes não renováveis podem impulsionar as emissões brasileiras a ponto de nos desviar do atendimento dos compromissos da nossa NDC.

Com relação aos **instrumentos financeiros**, a alocação de recursos para as ações de mitigação e adaptação à mudança do clima foi errática e não ofereceu os sinais esperados de prioridade para a implementação da PNMC. O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC, ou Fundo Clima), criado em 2009, deveria se constituir um dos principais instrumentos para viabilizar o cumprimento das metas brasileiras, mas foi duramente afetado pela redução de aporte de recursos com royalties do petróleo, a partir de 2013, e pela crise fiscal por que passa o Brasil. A partir de 2019, suas operações foram paralisadas pela nova administração federal, que nem sequer nomeou o seu comitê gestor.

Uma outra importante fonte de recursos, o Fundo Amazônia, conquista do Estado brasileiro no contexto das negociações internacionais sobre mudança do clima, foi, também, paralisada a partir de 2019, tendo sido extinta a sua estrutura de governança. Em consequência, os seus principais doadores, Noruega e Alemanha, suspenderam novos aportes ao Fundo. Apesar do alto volume de recursos nele já alocados, sem destinação, e da possibilidade de que esses recursos apoiem governos federal, estaduais e municipais em suas estratégias de redução do desmatamento, o governo federal insiste em desqualificá-lo. Desconsidera a possibilidade de que esse instrumento possa ampliar ainda mais o suporte que hoje já oferece aos órgãos nacionais de combate e prevenção ao desmatamento.

Há, ainda, fontes de recursos internacionais que visam apoiar os países em desenvolvimento a enfrentarem seus desafios de adaptação e mitigação da mudança do clima, em cifras que podem alcançar U\$100 bilhões por ano. Apesar de o Brasil ter sempre defendido, nos foros internacionais, que os países desenvolvidos devam aportar recursos novos, adicionais e previsíveis para que os países em desenvolvimento cumpram suas metas na área de mudança do clima, nosso País não dispõe de uma estratégia para acesso a esses recursos. O dismantelamento das estruturas da administração pública nessa área, nos Ministérios do



Meio Ambiente e das Relações Exteriores, impede uma visão organizada e sistêmica da forma como o País poderia se beneficiar desses recursos.

A elaboração de **planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima** revela um inédito esforço de diversos setores governamentais em uma área que, até a instituição da PNMC, não constituía uma relevante preocupação nacional. Os planos foram elaborados, mas há grande disparidade em relação aos seus conteúdos, suas estratégias de implementação e ausência de monitoramento, avaliação e revisão. Ademais, foram desenvolvidos de forma quase autônoma pelos respectivos órgãos setoriais, sem que houvesse qualquer processo de validação de seus conteúdos para assegurar que, efetivamente, estivessem em consonância com os objetivos da PNMC. O próprio Plano Nacional sobre Mudança do Clima, que rege os planos setoriais, não foi revisado uma única vez nem sequer, ao longo de dez anos, ainda que seu decreto de criação determine uma revisão em periodicidade bianual.

O Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (**Plano ABC**) foi tratado de forma individualizada neste trabalho. Há uma avaliação positiva sobre a consistência do Plano ABC e de seu alto potencial de impacto sobre a agropecuária brasileira, ainda longe de ser atingido, no entanto. Considerado o perfil de emissões de gases de efeito estufa do Brasil, onde a agricultura tem grande participação, é importante dar escala ao Plano ABC, aumentando o seu volume de recursos, facilitando as condições de acesso a ele e promovendo mais estudos para avaliar a efetividade de suas ações. Embora o Plano ABC seja usado atualmente como exemplo de comprometimento nacional com uma agricultura sustentável, em termos de orçamento ele corresponde a uma parcela mínima do que é dispendido com o Plano Safra (cerca de 1%) e com o Programa Nacional de Agricultura Familiar, o que indica pouco compromisso das políticas públicas para a agricultura com critérios de baixa emissão e alto sequestro de carbono. O Brasil tem possibilidade de usar o Plano ABC como paradigma de sua agropecuária, muito além do que, hoje, tem sido, uma iniciativa sem escala, que impacta, ainda que positivamente, uma parcela ínfima da produção nacional.

Com os devidos ajustes, especialmente em escala, o Plano ABC pode constituir a base da sustentabilidade – econômica, social e ambiental – da agropecuária brasileira, contribuindo para uma imagem positiva do Brasil nessa área.

Além disso, as iniciativas apoiadas pelo Plano ABC possuem um enorme potencial de aprimorar a produtividade e a rentabilidade, aumentar a resiliência climática (adaptação) e reduzir os impactos ambientais (mitigação das mudanças climáticas) da produção agropecuária brasileira.

No tema **aspectos jurídicos**, toda a estrutura de governança sobre mudança do clima foi apontada como uma das maiores limitações à efetiva implementação da PNMC, por não ter promovido a sua apropriada discussão em instâncias adequadas de governo. O processo caracterizou-se por uma liderança da área ambiental que não se traduziu em poder de convocação e capacidade de induzir, nos demais órgãos setoriais, o nível esperado de prioridade e de ambição com que o tema deveria ser tratado. Dentro do modelo de governança concebido para a PNMC, esperava-se que a Casa Civil pudesse conduzir esse processo, no mais alto nível, a fim de que fosse tratado como política central de governo. Nossas sugestões, portanto, contemplam proposição legislativa que apresenta novas diretrizes para a estrutura de governança da PNMC, a fim de que possa efetivamente se constituir como política central do estado brasileiro.

O **PPCDAm**, lançado em 2004, é o plano contido na PNMC que logrou maior êxito em termos de redução das emissões. O seu principal mérito foi mudar a lógica anterior do enfrentamento do problema do desmatamento pelo governo, pela qual uma parte do governo, pela própria natureza de suas competências, de alguma maneira “induzia” o desmatamento, enquanto outra parte do governo era responsável por combatê-lo. A sua robusta governança, comandada pelo órgão central do governo, contribuiu para que fosse conduzido como agenda prioritária nos governos. Em 2013, a coordenação do PPCDAm foi transmitida ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), afetando seus resultados nos próximos anos. O Plano perdeu impulso político, recentemente, mas nunca foi paralisado. A partir de 2019, teve sua implementação suspensa, no contexto de diversas iniciativas do governo federal que ajudam a explicar o aumento de quase 30% na taxa de desmatamento relativa a 2019.

Esta avaliação não se furtou a avaliar a componente de **adaptação à mudança do clima** da PNMC. Embora as discussões nacionais sobre políticas públicas para mudança do clima sejam ainda concentradas em redução de emissões (mitigação), há muitas razões para que as medidas de adaptação aos efeitos da mudança do clima sejam tratadas com maior prioridade no Brasil. Estudos

apontam significativas alterações climáticas em diferentes regiões do País e estimam seus impactos e efeitos adversos, como maior ocorrência de secas, inundações, alagamentos, deslizamentos de encostas e consequentes deslocamentos das populações nas regiões atingidas. O Brasil avançou com o lançamento do Plano Nacional de Adaptação (PNA), lançado em 2016, contudo, sua implementação ainda não recebeu a devida prioridade por parte do governo.

A avaliação feita pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal sinaliza preocupações não apenas pela tendência de crescimento nas emissões nacionais de gases de efeito estufa, que inevitavelmente coloca em dúvida a capacidade do Brasil de cumprir seus compromissos assumidos no Acordo de Paris. O que preocupa, de fato, é perceber que a Política Nacional sobre Mudança do Clima se tornou absolutamente marginal dentro do governo a partir de 2019.

O que parece estar se perdendo, no País, é a percepção de que enfrentar os desafios impostos pela mudança do clima não é apenas um compromisso internacional. Não se trata, simplesmente, de cumprir uma meta no futuro (até mesmo porque as metas apresentadas pelo Brasil são bastante factíveis de serem atingidas). Aqui, a trajetória é tão ou mais importante do que a meta. O que se espera de uma Política Nacional sobre Mudança do Clima é que ela possibilite a transição para uma economia menos intensiva em carbono, menos dependente de combustíveis fósseis, base para a concepção de um modelo de desenvolvimento que seja econômica, social e ambientalmente sustentável. Essa não é uma meta ambiental. Essa é uma condição para o protagonismo brasileiro na economia mundial, para uma sociedade socialmente mais justa e para a conservação do nosso patrimônio natural.

Nesse cenário, nosso papel foi sugerir caminhos e medidas aos diversos atores da sociedade brasileira envolvidos com a mudança do clima e propor novas metas, planos e diretrizes a serem obrigatoriamente observados pelo Governo Federal, especialmente, no novo período de compromisso pós-2020. Desse modo, espera-se que as propostas emanadas deste trabalho possam constituir um impulso para que o Poder Executivo dê continuidade à política climática brasileira com o necessário sentido de importância e urgência. Que o fortalecimento do marco constitucional e legal da mudança do clima contribua para transformá-la em uma irreversível política de estado, livrando-a dos humores e das ideologias de cada novo governo.

## RECOMENDAÇÕES

Concluído o trabalho de avaliar a implementação da PNMC nos sete temas, a CMA oferece sua contribuição por meio de proposições legislativas e de recomendações aos Poderes Executivo e Legislativo. Como proposições legislativas, foram formulados um Projeto de Lei (PL), uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), uma Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) e uma Indicação.

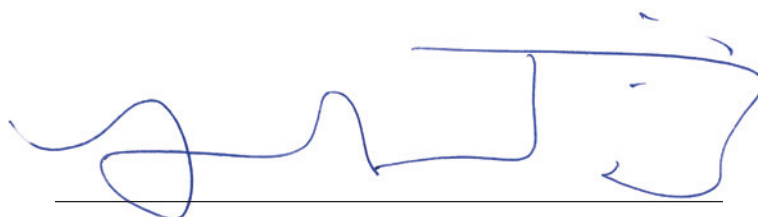
O PL tem como objetivo central atualizar a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, (PNMC) ao contexto do Acordo de Paris e dos novos desafios relativos à mudança do clima. As principais alterações são: i) atualização do texto de dispositivos para a nova realidade do Acordo de Paris e das NDC; ii) inclusão da Estratégia Nacional de Longo Prazo como instrumento para neutralização das emissões brasileiras até 2050; iii) adição do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas na estrutura de governança; iv) definição do Comitê Interministerial sobre mudança do Clima (CIM) como instância máxima de coordenação; v) inserção do princípio da responsabilidade climática: a formulação de políticas públicas e de peças de planejamento orçamentário deve observar diretrizes, objetivos e metas da PNMC; vi) definição de vigência e conteúdo mínimos para planos de controle do desmatamento e setoriais; vii) estabelecimento de diretrizes para a governança climática, exigindo-se definição clara de papéis dos atores, transparência e ampla participação dos entes subnacionais e da sociedade civil; viii) fixação de incumbências do poder público na condução da política climática, em especial a obrigação e a periodicidade de se monitorar, avaliar e revisar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, planos de ação de controle do desmatamento e planos setoriais; e ix) internalização de metas da NDC para o pós-2020 e neutralização das emissões de carbono até 2050.

A PEC constitucionaliza a preocupação com a mudança do clima, mediante adição do princípio da “manutenção da estabilidade climática” entre os princípios da ordem econômica e da obrigação de “adotar ações de mitigação da mudança do clima e adaptação aos seus efeitos adversos” entre as incumbências do poder público previstas no capítulo do meio ambiente da Constituição Federal. Na PFC, propõe-se que o Tribunal de Contas da União promova auditoria sobre programas, ações, projetos e atos oficiais adotados que afetem a implementação da PNMC a partir de janeiro de 2019, bem como

apure causas, consequências e responsáveis pelo aumento do desmatamento na Amazônia e sua associação com a descontinuidade das políticas de prevenção e combate ao desmatamento.

Nas recomendações ao Poder Legislativo, aconselha-se que os parlamentares atentem para a aderência entre a PNMC e as peças de planejamento orçamentário votadas no Congresso Nacional, além de um maior aporte de recursos para o Fundo Clima e Plano ABC. Há também aconselhamento aos parlamentares para que não apoiem a pauta legislativa que pode impactar negativamente a agenda climática, materializada em proposições que pretendam: i) simplificar ou acelerar o licenciamento ambiental de grandes obras de infraestrutura com significativo impacto nas emissões de GEE, sem o devido cuidado com a avaliação ambiental e com medidas destinadas a evitar, mitigar ou compensar os impactos; ii) extinguir ou reduzir a proteção da vegetação nativa, regularizar de forma simplificada áreas de desmatamento ilegal. Finalmente, no contexto das discussões ora em curso sobre a reforma tributária, recomenda-se que ela possa contemplar mecanismos que contribuam para a descarbonização da economia, reduzindo incentivos perversos.

As recomendações ao Poder Executivo estão consubstanciadas na Indicação, que reúne as seguintes sugestões de providências: i) reestruturação da área de mudança do clima no MMA; ii) reativação das estruturas de governança sobre mudança do clima; iii) garantia de recursos humanos, técnicos e financeiros e técnicos para o adequado funcionamento do FBMC; iv) fortalecimento técnico e político do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); v) reativação do Fundo Amazônia; vi) expansão do Plano ABC; e vii) retomada da implementação do PNA.



Senador FABIANO CONTARATO