

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE sobre Projeto de Lei da Câmara nº 283, de 2009 (PL nº 18, de 2007, na origem), do Deputado Sarney Filho, que *institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora **MARINA SILVA**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 283, de 2009 (PL nº 18, de 2007, na origem), de autoria do Deputado Sarney Filho. O texto aprovado na Câmara dos Deputados resulta da compilação de diversas proposições que tramitaram apensadas naquela Casa Legislativa. Entre elas, merece destaque o PL nº 3.535, de 2008, do Poder Executivo, que *institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências.*

No Senado Federal, o projeto foi submetido à apreciação das Comissões de Serviços de Infra-Estrutura (CI) e de Assuntos Econômicos (CAE). Nesta oportunidade, cabe à CMA manifestar-se em caráter terminativo sobre a matéria.

Em doze artigos, o PLC nº 283, de 2009, *institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências.* Conforme o art. 1º, o projeto estabelece princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política. O art. 2º apresenta algumas definições importantes para a aplicação da lei. Entre elas figuram conceitos como mudança do clima, gases de efeito estufa, mitigação e adaptação, impacto e vulnerabilidade, fonte e sumidouro.

O art. 3º do projeto estabelece os princípios da PNMC: precaução, prevenção, participação cidadã, desenvolvimento sustentável e, no âmbito internacional, as responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Na execução da Política, deverão ser considerados, entre outros, os seguintes aspectos:

- i) todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático;
- ii) serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos;
- iii) as medidas tomadas devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima; e
- iv) o dispêndio público com as ações de enfrentamento das alterações climáticas não sofrerá contingenciamento de nenhuma espécie durante a execução orçamentária.

Os objetivos da PNMC estão enumerados no art. 4º. Entre eles, merecem especial destaque:

- i) redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;
- ii) fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa em território nacional; e
- iii) implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas três esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou

beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos.

As diretrizes da PNMC, por seu turno, constam do art. 5º. Entre elas, figuram:

- i) os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário;
- ii) as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação *a posteriori*;
- iii) as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico;
- iv) a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima; e
- v) o aperfeiçoamento da observação sistemática e precisa do clima e suas manifestações no território nacional e nas áreas oceânicas contíguas.

Conforme disposto no art. 6º, a PNMC contará com os seguintes instrumentos:

- i) o Plano Nacional sobre Mudança do Clima;
- ii) o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima;
- iii) a Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de acordo com os critérios estabelecidos por essa Convenção e por suas Conferências das Partes;

- iv) medidas fiscais e tributárias, linhas de crédito e financiamento, linhas de pesquisa e dotações orçamentárias específicas para ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa e de adaptação aos impactos da mudança do clima; e
- v) mecanismos financeiros e econômicos – em âmbito doméstico e internacional – referentes às ações de mitigação e adaptação.

O art. 7º do PLC nº 283, de 2009, estabelece instrumentos institucionais para a atuação da PNMC. São eles, entre outros:

- i) o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima;
- ii) a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima;
- iii) o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima;
- iv) a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais – Rede Clima; e
- v) a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

O art. 8º da proposição trata da concessão de linhas de crédito e financiamento, por instituições financeiras oficiais, para ações e atividades consentâneas com os objetivos da lei. A atuação das instituições oficiais deverá induzir a conduta dos agentes privados no âmbito de suas ações e responsabilidades sociais. Já o art. 9º trata da operacionalização do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões.

O art. 10 do PLC nº 283, de 2009, dispõe sobre a substituição gradativa dos combustíveis fósseis por fontes renováveis na matriz energética brasileira. São estimuladas as pequenas centrais hidrelétricas, a biomassa, o uso do biodiesel, além das fontes solar, eólica e termal.

Segundo o art. 11, os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da PNMC.

O art. 12 veicula a cláusula de vigência, determinando que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

Na CI, o PLC nº 283, de 2009, foi aprovado com duas emendas. A primeira, de redação, substitui, no *caput* do art. 10, a expressão “do PNMA” pela expressão “da PNMC”. A segunda, de mérito, procura atualizar o projeto em relação às metas voluntárias anunciadas pelo governo federal após o envio do projeto ao Senado Federal. Isso foi feito mediante a inclusão de um novo art. 5º, com a seguinte redação:

Art. 5º Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará como compromisso nacional voluntário ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas a reduzir entre 36,1% e 38,9% suas emissões projetadas para 2020.

Parágrafo único. Decreto disporá sobre a projeção das emissões para 2020, assim como o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso no *caput*.

Na CAE, foi apresentada uma subemenda alterando o parágrafo único do novo artigo incluído ao PLC pela Emenda nº 2 – CI, destinada a vincular a redução das emissões de gases de efeito estufa, projetadas até 2020, ao segundo Inventário Nacional de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa Não Controlados pelo Protocolo de Montreal, a ser concluído em 2010.

Outra emenda altera a redação do parágrafo único do art. 11, estabelecendo que as ações voluntárias destinadas a atender as metas de redução de emissões antrópicas serão estabelecidas por decreto do Poder Executivo, considerando as especificidades de cada setor da economia e determinando que esse compromisso poderá ser alcançado por meio de NAMA e projetos de MDL.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 102-A, II, *a*, compete à CMA opinar sobre os assuntos atinentes à defesa do meio ambiente, especialmente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, conservação da natureza e defesa dos recursos naturais, entre outros.

A mudança do clima constitui o maior desafio já imposto à humanidade. Trata-se de uma questão com óbvias implicações ambientais, associadas a outras, de natureza econômica, social, cultural e tecnológica, apenas para citar algumas.

Em 2007, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) – vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU) e que reúne milhares de cientistas das mais diversas nacionalidades, inclusive brasileiros – divulgou seu Quarto Relatório de Avaliação. De acordo com esse documento, as alterações do clima são inequívocas e, com 90% de certeza, decorrem das atividades humanas. As principais causas do agravamento do efeito estufa são o uso indiscriminado de combustíveis fósseis e as mudanças de uso da terra, em especial o desmatamento.

As consequências do fenômeno também já foram muito divulgadas. Aumento das temperaturas médias no planeta, derretimento das geleiras, elevação do nível dos oceanos, perda de áreas agricultáveis, deslocamento de culturas agrícolas, aumento da incidência de doenças tropicais, entre outras. As modificações da geografia física terão, certamente, reflexos sobre a geografia humana no mundo. Projeta-se um forte aumento dos contingentes populacionais deslocados – os refugiados ambientais, e dos conflitos decorrentes da escassez de recursos naturais.

As soluções para o problema também são conhecidas: promover ações de *mitigação* das emissões de gases de efeito estufa e de *adaptação* aos efeitos já inevitáveis das mudanças climáticas. No campo da mitigação, impõe-se a redução do consumo de combustíveis fósseis, substituindo-os por fontes renováveis de energia, o combate ao desmatamento e às queimadas, o gerenciamento adequado dos resíduos sólidos e a adoção de práticas sustentáveis na agricultura e na indústria. No campo da adaptação, mostra-se necessário promover a segurança ambiental, alimentar e humana no planeta.

No plano internacional, os Estados nacionais firmaram, durante a Rio 92, as bases do regime internacional de enfrentamento das mudanças globais do clima. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o posterior Protocolo de Quioto consagraram o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Segundo ele, todos são responsáveis pela adoção de medidas destinadas a combater as alterações climáticas e suas consequências. Os países desenvolvidos, no entanto, devem arcar com a maior parcela dos custos associados, pois são historicamente responsáveis pela maioria das emissões de gases de efeito estufa para a atmosfera.

Bem conhecidas, portanto, as causas, as consequências e as soluções para as mudanças climáticas globais, o que falta? Falta passar – decidida e decisivamente – do discurso à prática: implementar, de fato, as ações necessárias ao efetivo enfrentamento da questão.

No plano internacional, o Brasil precisa assumir um papel protagonista nas negociações para a conformação do regime aplicável ao segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto, em conformidade com os interesses nacionais e a necessidade de preservação do meio ambiente do planeta.

No plano doméstico, devemos adotar estratégias sustentáveis de desenvolvimento, coerentes com a posição internacional do País. Para ilustrar esse ponto, basta lembrar, por exemplo, que a participação de energia suja – produzida com base em carvão mineral e óleo combustível – na matriz energética brasileira aumentou significativamente nas últimas décadas. Em que pese o fato de a maior parte das emissões brasileiras decorrer de mudanças de uso do solo, essa constatação demonstra a incoerência da política energética com a necessidade de preservação do sistema climático global.

Ao estruturar o conjunto de princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da PNMC, o PLC nº 283, de 2009, permite o estabelecimento de planos, programas e projetos coerentes para o enfrentamento da questão no plano doméstico e possibilita a atuação articulada – nas esferas federal, estadual e municipal – dos diversos órgãos e entes, públicos e privados, envolvidos com o tema. Trata-se de uma Política fundamental para que o País aproveite a oportunidade de implantar um modelo de desenvolvimento em bases sustentáveis, pouco intensivo em carbono.

Os relatores que nos antecederam no exame da matéria apresentaram importantes contribuições para o aperfeiçoamento do projeto. Assim, acatamos, na íntegra, as Emendas nº 1 – CI e nº 3 – CAE, bem como a Subemenda da CAE à Emenda nº 2 – CI.

Consideramos, entretanto, oportunas as seguintes modificações à Subemenda adotada pela CAE, nos termos de Subemenda que apresentamos ao fim deste relatório:

- Suprimimos o termo “voluntário” da expressão “compromisso nacional voluntário”, por considerá-lo desnecessário, uma vez que todos os compromissos

assumidos pelos países em desenvolvimento (não integrantes do Anexo I), no âmbito da Convenção de Mudanças Climáticas, como é o caso do Brasil, são sempre voluntários.

- Estabelecemos um piso mínimo de referência para a meta de redução de emissões assumida pelo governo.

Segundo análises do próprio Ministério do Meio Ambiente, o nível de redução das emissões poderia chegar a 20% em relação a 2005, ou seja, ficar em torno de 1,55 bilhão de toneladas de CO₂ equivalente. Para tanto, bastaria ampliar a meta de redução do desmatamento no bioma Cerrado para 60%, como inicialmente previsto, promover ações de reflorestamento e ampliar as metas já estabelecidas para a área da agricultura.

Além disso, conforme projeções do próprio governo, caso nenhuma medida de mitigação seja tomada, o País emitirá, em 2020, cerca de 2,7 bilhões de toneladas de CO₂ equivalente. Ao assumir a meta de redução de 36,1% a 38,9% das emissões projetadas até 2020, o governo espera atingir emissões de aproximadamente 1,65 bilhão de toneladas de CO₂ equivalente. Esse compromisso equivale a uma redução de 15% em relação às emissões do País em 2005, que foram estimadas em 1,94 bilhão de toneladas de CO₂ equivalente.

Para atingir essa meta, o governo propõe reduzir a taxa de desmatamento no bioma Amazônia em 80% e, no bioma Cerrado, em 40% até 2020, além de adotar ações nas áreas da agricultura, energia e siderurgia.

Além disso, propomos emenda destinada a incluir inciso VII ao art. 3º, para definir que todas as medidas implementadas para execução da PNMC serão passíveis de acompanhamento pela sociedade, a qualquer tempo, por meio de serviço criado especificamente para essa finalidade, no âmbito da rede mundial de computadores.

Consideramos fundamental contar com diretrizes para que a participação cidadã possa ocorrer da forma mais ampla e qualificada possível. É inegável que a criação de uma espécie de portal na *internet*, com as informações relevantes sobre o assunto, bem como com o andamento dos programas e ações do governo relacionadas à questão climática, é uma forma altamente eficiente de dar transparência à gestão da

PNMC e de potencializar e qualificar a ação do cidadão comum, dos formadores de opinião e das instituições da sociedade interessadas no assunto.

Outra emenda que oferecemos acrescenta novo inciso ao art. 4º, definindo como objetivo da PNMC a ampliação significativa da extensão das áreas protegidas por unidades de conservação marinha, de acordo com estudos de vulnerabilidade da zona costeira às mudanças climáticas e considerando principalmente as regiões estuarinas e de manguezais – sumidouros naturais de gás carbônico.

As áreas marinhas protegidas são instrumentos fundamentais para a conservação dos recursos vivos marinhos e também para diminuir os impactos causados pelo aquecimento global. Os oceanos produzem 70% do oxigênio disponível e abrigam aproximadamente 80% das espécies de animais e plantas do planeta. A exploração desenfreada dos recursos marinhos vem deteriorando de forma acelerada desse ambiente.

Essa realidade deve ser revertida por meio da adoção de metas de criação de áreas marinhas protegidas, ordenamento costeiro e controle das fontes de poluição marinha de origem telúrica, priorizando o investimento em saneamento básico.

Além disso, com as áreas marinhas protegidas e os oceanos limpos e saudáveis, eles poderão realizar sua função natural como maior sumidouro de gás carbônico e também mitigar os impactos na biodiversidade e nos estoques pesqueiros.

Por fim, sugerimos emenda que acrescenta incisos ao art. 6º, de modo a atribuir novos instrumentos à PNMC:

- o Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, que deverá ser atualizado anualmente.
- os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas.

Não temos dúvida de que um dos instrumentos mais importantes para orientar a gestão da PNMC é o Inventário. Afinal, é esse documento que fornece as estimativas das emissões regionais e dos setores

da economia, permitindo, assim, o acompanhamento, a avaliação e o eventual ajuste da implementação das ações contidas na PNMC, com vistas ao cumprimento eficiente das metas assumidas pelo País. Nesse sentido, é fundamental contar com atualizações periódicas anuais, a exemplo do que já se faz atualmente na área energética, onde a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) emite anualmente o Balanço Energético Nacional, para orientar o planejamento dos setores público e privado.

Ademais, é importante ressaltar que as emissões oriundas do desmatamento e queimadas representam cerca de 60% do total das emissões de gases de efeito estufa no País e a meta assumida pelo governo pretende reduzir em 80% o desmatamento na Amazônia e em 40% no Cerrado.

O êxito que vem sendo obtido, desde 2005, no combate ao desmatamento da Amazônia é fruto, em grande medida, da criação, em 2004, do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia. Esse plano estabeleceu uma nova estratégia para o enfrentamento do problema. O que antes era uma ação isolada do Ministério do Meio Ambiente passou a ser um esforço integrado de governo, mobilizando treze ministérios, a partir de uma combinação de ações voltadas a coibir as práticas ilegais e a estabelecer condições para que o desenvolvimento sustentável seja o modelo dominante na região.

Nesse sentido, é fundamental que essa nova e eficiente abordagem seja inserida no elenco de instrumentos com os quais a PNMC contará para alcançar as metas propostas e que possam ser criados planos semelhantes para os biomas ainda não contemplados, como é o caso do Cerrado.

Acreditamos que a proposição vem, em boa hora, estruturar uma Política imprescindível à promoção do desenvolvimento do País, possibilitando a conciliação do crescimento econômico com a responsabilidade ambiental e a justiça social.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela **aprovação** do PLC nº 283, de 2009, com a Emenda nº 1 – CI, com a Emenda nº 3 – CAE, com a

Subemenda da CAE à Emenda nº 2 – CI, na forma da subemenda abaixo, além das emendas apresentadas a seguir:

SUBEMENDA Nº – CMA

(à Subemenda CAE à Emenda nº 2 – CI)

Dê-se a seguinte redação ao art. 5º, acrescentado ao PLC nº 283, de 2009, pela Emenda nº 2 – CI, renumerando-o como art. 12 e, como art. 13, o art. 12 do texto original:

“Art. 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará como compromisso nacional ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas a reduzir entre 36,1% e 38,9% suas emissões projetadas até 2020.

§ 1º A redução das emissões de gases de efeito estufa definidos no *caput* não poderá ser inferior a 20% em relação às emissões quantificadas no Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa para o ano de 2005.

§ 2º A projeção das emissões para 2020, assim como o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso no *caput*, serão dispostas por decreto, tendo por base o segundo Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, a ser concluído em 2010.”

EMENDA Nº – CMA

Acrescente-se ao art. 3º o seguinte inciso:

“Art. 3º

.....

VII - Todas as medidas implementadas para execução da PNMC serão passíveis de acompanhamento pela sociedade, a qualquer tempo, por meio de serviço criado especificamente para essa finalidade, no âmbito da rede mundial de computadores.”

EMENDA N° - CMA

Acrescente-se ao art. 4º o seguinte inciso:

“Art. 4º

.....
IX – A ampliação significativa da extensão das áreas protegidas por unidades de conservação marinha, de acordo com estudos de vulnerabilidade da zona costeira às mudanças climáticas, considerando principalmente as regiões estuarinas e de manguezais.
.....

”

EMENDA N° - CMA

Acrescente-se ao art. 6º os seguintes incisos, renumerando-se os demais.

“Art. 6º

.....
III - o Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, que deverá ser atualizado anualmente.

IV - os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas.
.....

”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora