

# CMA

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE

## Avaliação das políticas climáticas e de prevenção e controle do desmatamento no período 2019-2021

### SUMÁRIO EXECUTIVO



SENADO  
FEDERAL





COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE

**| SUMÁRIO-EXECUTIVO DO RELATÓRIO |**

**AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS CLIMÁTICAS  
E DE PREVENÇÃO E CONTROLE DO  
DESMATAMENTO NO PERÍODO 2019-2021**

**PRESIDENTE:** SENADOR JAQUES WAGNER

**VICE-PRESIDENTE:** SENADOR CONFÚCIO MOURA

**RELATORA:** SENADORA ELIZIANE GAMA

**OUTUBRO DE 2021**



[Acesse na íntegra a avaliação das Políticas Climática e de prevenção e controle do desmatamento no período 2019-2021](#)

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil é o sexto maior emissor de gases de efeito estufa (GEE)<sup>1</sup> do Planeta e é responsável por aproximadamente 3% das emissões globais. As emissões brasileiras se distribuem nos setores da agropecuária (33,2%), de mudança de uso da terra e florestas (27,1%), de energia (28,9%), de processos industriais e uso de produtos (6,4%) e de resíduos (4,5%), conforme dados da 4ª Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês)<sup>2</sup>.

A mudança de uso da terra tem sido o fator principal para definir a trajetória de aumento ou de redução das emissões de GEE no País. Ciente disso, o Brasil, nas últimas décadas, desenvolveu grande esforço para reduzir taxas de desmatamento na Amazônia Legal e no Cerrado, por meio dos Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e no Cerrado (PPCerrado), em 2004. No seu auge, o País reduziu o desmatamento anual de 27,8 mil km<sup>2</sup> em 2004 para 4,6 mil km<sup>2</sup> em 2012, uma redução de 83,4%. Esses resultados são fruto de trabalho incessante, com orçamento adequado e comprometimento das mais altas instâncias decisórias no combate ao desmatamento.

O PPCDAm e o PPCerrado tiveram seu término formal em 2020. No mesmo ano, o governo apresentou plano genérico para todos os biomas, denominado Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020 – 2023. Esse plano vem sofrendo

---

<sup>1</sup>Dados do Banco Mundial, Disponível em: [https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end\\_year=2018&start\\_year=1990](https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2018&start_year=1990) Acesso em 26/10/2021.

<sup>2</sup> Dados referentes a 2016, constantes na 4ª Comunicação Nacional da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2020/12/brasil-envia-documento-da-quarta-comunicacao-nacional-a-convencao-do-clima> Acesso em 26/10/2021.

duras críticas do Tribunal de Contas da União (TCU), de pesquisadores e representantes da sociedade civil, devido à falta de elementos que o tornem uma política pública capaz de reverter o quadro de degradação dos biomas brasileiros, em especial a Amazônia.

O cenário no período 2019-2021 não é nada animador. As taxas de desmatamento anual na Amazônia Legal têm-se mantido acima dos 10 mil km<sup>2</sup> e as emissões líquidas brasileiras de GEE<sup>3</sup> alcançaram o maior valor nos últimos treze anos, por força do aumento no desmatamento. Destacam-se os seguintes dados: *i)* cerca de 20% da Amazônia já foram desmatados; *ii)* aproximadamente 99%<sup>4</sup> do desmatamento que ocorre na Amazônia é ilegal, geralmente associado a grilagem de terra, exploração de madeira, garimpo e expansão agropecuária; *iii)* estima-se que 95% do desmatamento na Amazônia ocorre às margens de estradas e rodovias oficiais e particulares, na faixa de até 5km; e *iv)* nas terras indígenas, a média do desmatamento nos últimos dois anos representa um aumento de 100% em comparação com a média no período de 2009-2018.

Nesse contexto, o Brasil se coloca em trajetória oposta aos compromissos de redução de emissões de GEE, de zerar o desmatamento ilegal até 2030 e de se tornar uma economia carbono neutra até 2060.

Consternado com esse cenário, o Poder Legislativo não tem se furtado a cumprir sua missão de defesa do meio ambiente, por meio da aprovação de projetos de lei que sejam positivos para a agenda climática e proteção de florestas, da rejeição de projetos que ofereçam incentivos

---

<sup>3</sup> Dados de emissões líquidas de 2019. Fonte: Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG). Disponível em: [https://plataforma.seeg.eco.br/total\\_emission#](https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission#) Acesso em 26/10/2021.

<sup>4</sup> Disponível em:

[https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2020/RAD2020\\_MapBiomasAlerta\\_FINAL.pdf](https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2020/RAD2020_MapBiomasAlerta_FINAL.pdf)  
Acesso em 27/20/2021

perversos para o desmatamento e o consumo de combustíveis fósseis e, finalmente, por meio do controle externo sobre a atuação do Poder Executivo. Essas medidas visam corrigir os rumos do governo no sentido do desenvolvimento sustentável e da descarbonização da economia.

A avaliação de política pública conduzida pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal (CMA) no ano de 2019<sup>5</sup> retratou os avanços históricos conquistados pelo Brasil na área climática e o início de um governo que trata com descaso as políticas ambientais.

A presente avaliação, com escopo no período 2019-2021, constatou: *i)* descontinuidade das políticas climáticas e de prevenção e controle do desmatamento; *ii)* desmantelamento de estruturas institucionais participativas; e *iii)* interrupção do fomento de projetos pelo Fundo Amazônia. Como consequência, observamos no período vertiginoso aumento das taxas de desmatamento na Amazônia Legal e no Cerrado, além de acréscimo substantivo nas emissões de GEE brasileiras.

O diagnóstico desenvolvido ao longo desta avaliação foi feito a muitas mãos e contou com a participação de sociedade civil, comunidade científica, empresas e governo. Nas audiências públicas os participantes enriqueceram o processo aportando dados, análises e contribuições técnicas, muitas delas consolidadas nas recomendações que traremos a seguir.

O setor privado também tem se inquietado com a postura do governo frente ao crescimento das taxas de desmatamento, especialmente na Amazônia, e das emissões de GEE. Em 2020, dezenas de grandes empresas e instituições financeiras internacionais que possuem ativos no País,

---

<sup>5</sup>Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=766&codcol=50> Acesso em 26/10/2021.

preocupadas o desenvolvimento sustentável, encaminharam carta ao governo federal pedindo providências para conter o desmatamento, especialmente na Amazônia Legal.

Os resultados ambientais negativos repercutem, também, na concretização do acordo comercial entre Mercosul e União Europeia, pois paira um receio de que ele impulsionará a pecuária sobre biomas sensíveis, como a Amazônia e o Pantanal, com intensificação do desmatamento e lesão aos direitos de Povos Indígenas e de Comunidades Tradicionais.

A correção dos rumos é crucial, não só para atendimento de compromissos assumidos internacionalmente, mas também para a proteção de nosso patrimônio natural, fauna, flora, recursos hídricos e garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações atuais e futuras.

O conteúdo apresentado nesse Sumário Executivo<sup>6</sup>, de forma objetiva, serve para informar a toda a sociedade brasileira, agentes públicos e privados, pesquisadores e comunidade internacional sobre os principais resultados da avaliação da política pública conduzida pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal no ano de 2021. Esperamos que esse documento oriente os tomadores de decisão, forneça informações fidedignas a todos os interessados no tema e fomente o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à descarbonização da nossa economia.

## **2. COMPROMISSOS CLIMÁTICOS E DE PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO**

O Brasil lançou o seu primeiro compromisso nacional voluntário de adotar ações de mitigação das emissões de GEE, com vistas a

---

<sup>6</sup> Versão completa disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=766&codcol=50>  
Acesso em 27/10/2021.

reduzir entre 36,1% e 38,9% suas emissões de GEE projetadas até 2020, na 15ª Conferência das Partes (COP 15) da UNFCCC, em Copenhage, Dinamarca.

O compromisso foi chancelado pelo Congresso Nacional e consta no art. 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que *institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)*. Para o atingimento da meta, o Brasil considerou como objetivo reduzir em 80% as taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal e 40% no bioma Cerrado, ambos até 2020, conforme Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, sucedido pelo Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018.

Para o período pós-2020, o Brasil se obriga a cumprir o estabelecido na sua **primeira Contribuição Nacionalmente Determinada** (NDC, na sigla em inglês)<sup>7</sup> apresentada em 2016 no âmbito do Acordo de Paris, firmado na COP 21. O Brasil se compromete a uma redução absoluta de emissões de GEE de 37% até 2025 e, de forma indicativa, a uma redução de 43% até 2030. Em ambos a referência são as emissões no ano de 2005 constantes na segunda edição das “Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil”<sup>8</sup>.

Ainda nessa NDC, o Brasil traz medidas adicionais, que não vinculam o País, mas direcionam ações com objetivos climáticos por meio de metas. Destacamos as apresentadas para as áreas florestal, agrícola e de mudanças do uso da terra, foco desta avaliação:

---

<sup>7</sup>Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20enGLISH%20FINAL.pdf> Acesso em 27/10/2021.

<sup>8</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/estimativas-anuais-de-emissoes-gee/arquivos/estimativas\\_2ed.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/estimativas-anuais-de-emissoes-gee/arquivos/estimativas_2ed.pdf) Acesso em 26/10/2021.

i) fortalecer o cumprimento do Código Florestal, em âmbito federal, estadual e municipal;

ii) fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030;

iii) restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos;

iv) ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georeferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas, com vistas a desestimular práticas ilegais e insustentáveis;

v) fortalecer o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) como a principal estratégia para o desenvolvimento sustentável na agricultura, inclusive por meio da restauração adicional de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030 e pelo incremento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (iLPF) até 2030.

A **segunda NDC**<sup>9</sup> foi apresentada em dezembro de 2020. Seu texto mantém os percentuais de redução com relação ao ano de referência de 2005, porém adota como linha de base as emissões previstas no Terceiro Inventário Nacional de Emissões. Na prática, se em 2015 a meta de redução de 43% significava emitir 1,2 bilhão de toneladas de gases até 2030, a nova meta, com a mesma taxa de redução, permite o Brasil emitir 1,6 bilhões de toneladas no mesmo período. Ou seja, a nova NDC autoriza a emissão de 400 milhões de toneladas de carbono adicionais, contrariando o incremento de ambição preconizado pelo Acordo de Paris.

Destaca-se, ainda, outro problema: a NDC de 2020 não estabelece diretrizes, prioridades e estratégias setoriais, como fez a de 2016, que traçou objetivos para os setores mais intensivos em carbono, como mudança de uso do solo, agricultura, energia e transportes. Portanto, nos níveis de emissões permitidos, o governo pode considerar aceitáveis os

---

<sup>9</sup>Disponível em:

[https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf) Acesso em 27/10/2021.

níveis atuais de desmatamento, sobretudo na Amazônia Legal, para atendimento da meta global, reduzindo-se as emissões em outros setores. Registramos que o Brasil ainda não possui estratégia nacional para implementação da sua NDC.

A NDC de 2020 apresenta, ainda, objetivo indicativo de longo prazo de atingir a neutralidade em carbono em 2060, prazo que poderia ser antecipado a depender do adequado funcionamento dos mecanismos de mercado do Acordo de Paris. Nesse aspecto, o Brasil indica que seriam necessários US\$ 10 bilhões anuais em transferências para alcançar seus esforços de descarbonização. Como novidade, estabelece que o cumprimento dos compromissos está condicionado ao financiamento internacional das ações climáticas, requisito que não existia na NDC de 2016.

### **3. EMISSÕES DE GEE E TAXAS DE DESMATAMENTO OBSERVADAS**

As emissões de GEE são aferidas por pelo menos três formas distintas, sendo duas disponibilizadas pelo governo federal e uma por entidade do terceiro setor. Os inventários nacionais, coordenados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), seguem diretrizes de elaboração estabelecidas na UNFCCC e em decisões tomadas nas COPs. As estimativas anuais, por sua vez, foram criadas para acompanhamento do cumprimento das metas voluntárias estabelecidas na PNMC.

Paralelamente, o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) do Observatório do Clima<sup>10</sup> traz dados independentes com base na metodologia dos inventários nacionais elaborados pelo MCTI, portanto podem ser utilizadas para acompanhamento

---

<sup>10</sup> rede composta por mais de 40 organizações não governamentais.

do cumprimento da NDC brasileira. Os dados fornecidos pelo SEEG são fundamentais para verificar a conformidade dos dados oficiais publicados, bem como antecipar dados ainda não apurados pelo governo.

A disponibilidade dos dados é limitada. O inventário nacional e as estimativas anuais de emissões trazem números de emissões apenas até o ano de 2016, enquanto o SEEG possui registros de emissões até o ano de 2019. Considerando o recorte temporal adotado nesta avaliação, serão consideradas as informações do SEEG para avaliar a trajetória de emissões de GEE nos últimos anos.

Os dados constaram que a partir de 2016 houve uma estabilização das emissões em todos os setores, exceto no de Mudança de Uso da Terra e Florestas, conforme figura 1. O setor seguia uma trajetória de redução no período de 2016 a 2018, até que em 2019 sofreu um aumento de 90% nas emissões líquidas e, no total de gases, um incremento de 13% nas emissões líquidas totais. O dado é preocupante, pois corresponde a uma inflexão na trajetória de emissões brasileiras que agora se torna crescente.

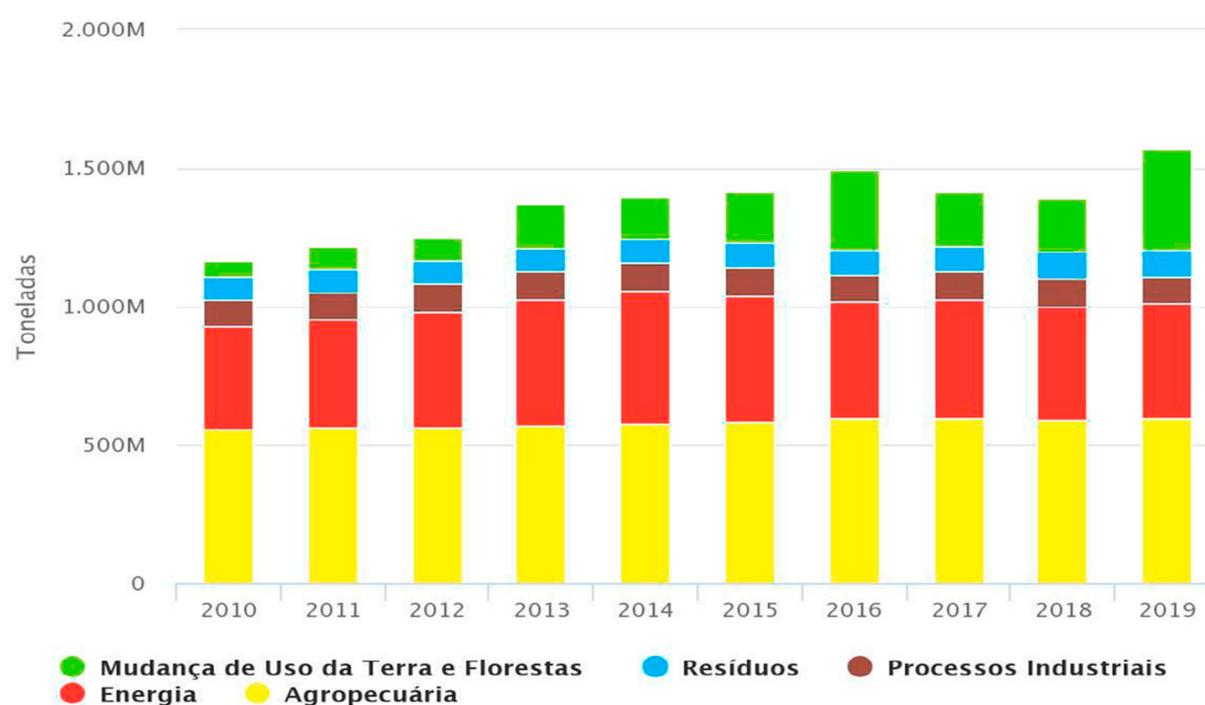


Figura 1. Emissões líquidas totais de GEE no Brasil (SEEG, 2020)<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Disponível em: [https://plataforma.seeg.eco.br/total\\_emission#](https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission#) Acesso em 26/10/2021.

As emissões líquidas totais brasileiras, estimadas pelo SEEG, foram de 1,57 milhões de toneladas de CO<sub>2eq</sub> em 2019. Se considerarmos o cenário atual de crise hídrica, no qual usinas termelétricas estão sendo utilizadas em sua máxima capacidade, e taxas de desmatamento anual na Amazônia Legal acima de 10 mil km<sup>2</sup>, é bastante plausível que sejam observadas emissões líquidas de GEE ainda superiores nos anos de 2020 e 2021. Desse modo, ainda que seja considerado o cenário da NDC mais recente, **resta evidente que o Brasil se distancia cada vez mais do cumprimento de suas metas da NDC, pois em 2019 já emitiu praticamente o 1,6 milhão de tonelada de CO<sub>2eq</sub> previsto para ocorrer em 2030.**

De outra parte, quanto ao compromisso nacional voluntário assumido até 2020, observamos que o Brasil ainda não forneceu dados oficiais para verificação de seu atendimento. A figura 2 ilustra as emissões brutas do Brasil até 2019.

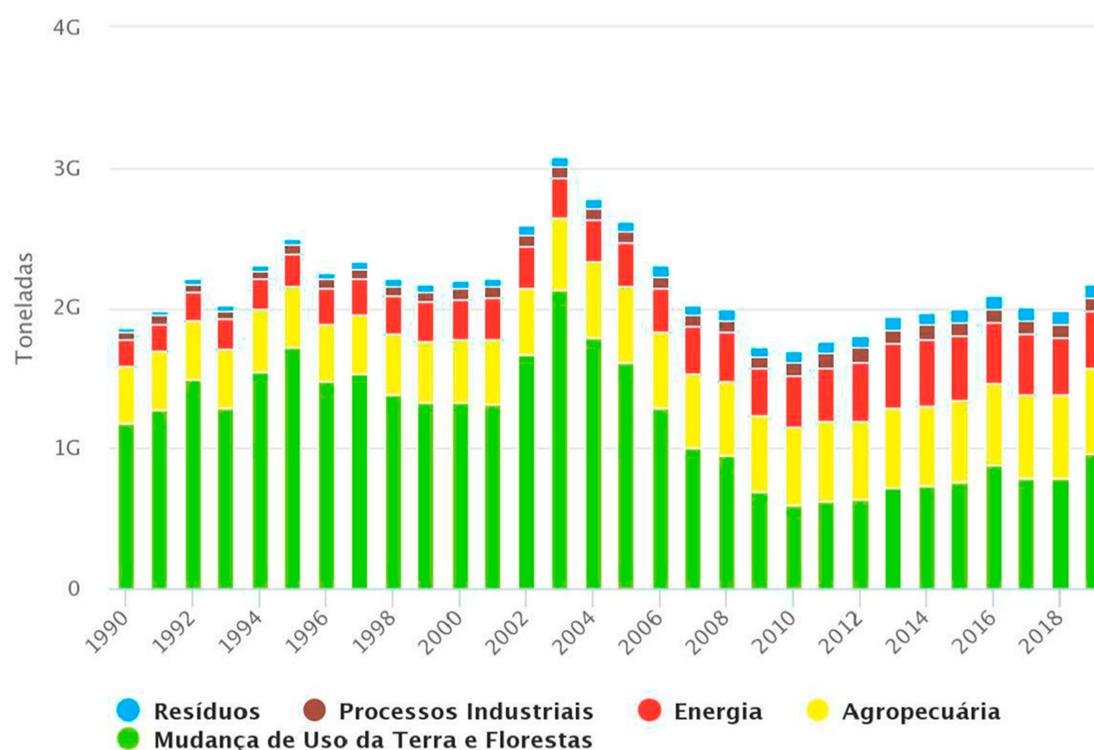


Figura 2. Emissões brutas totais de GEE no Brasil (SEEG, 2020)<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Disponível em: [https://plataforma.seeg.eco.br/total\\_emission#](https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission#) Acesso em 26/20/2021.

A linha de base de emissões de GEE para 2020 foi estimada em 3,236 toneladas de CO<sub>2eq</sub><sup>13</sup>. Assim, a redução absoluta correspondente ficou estabelecida entre 1,168 milhões de toneladas de CO<sub>2eq</sub> e 1,259 toneladas de CO<sub>2eq</sub>, ou seja, o País teria como limite de emissões brutas em 2020 quantidade entre 1,977 milhões de toneladas de CO<sub>2eq</sub> e 2,068 milhões de toneladas de CO<sub>2eq</sub>.

Segundo estimativas de emissões brutas de CO<sub>2eq</sub> disponibilizadas pelo SEEG, o Brasil emitiu 2,175 milhões de toneladas de CO<sub>2eq</sub> em 2019, valor superior ao limite máximo estabelecido no compromisso nacional voluntário. Embora ainda não estejam acessíveis dados de emissões oficiais e do terceiro setor para o ano de 2020, é provável que o Brasil falhará no atendimento do compromisso nacional voluntário.

Cabe ponderar que esse compromisso considerou as emissões brutas projetadas – e não as emissões líquidas, como na NDC brasileira – e tomou como base um crescimento médio do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro de 5% ao ano, tomando como referência o período 2004-2011, crescimento econômico que não foi observado na última década. Portanto, mesmo em cenário extremamente favorável para cumprimento da meta o País ainda encontra dificuldade para atendê-la.

Além das metas de redução de emissões, o Brasil apresentou metas de redução da taxa anual de desmatamento, até o ano de 2020, de 80% para Amazônia Legal e de 40% para bioma Cerrado. Em números absolutos representam taxa anual de desmatamento de 3.925 km<sup>2</sup> na Amazônia Legal e 9.420 km<sup>2</sup> no Cerrado até 2020.

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.climaesociedade.org/desafios-para-o-brasil-1> Acesso em 26/10/2021.

Para verificação do seu atendimento utilizamos os dados do Programa de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES) desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). A figura 3 exhibe as taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal e a figura 4, as do Cerrado.

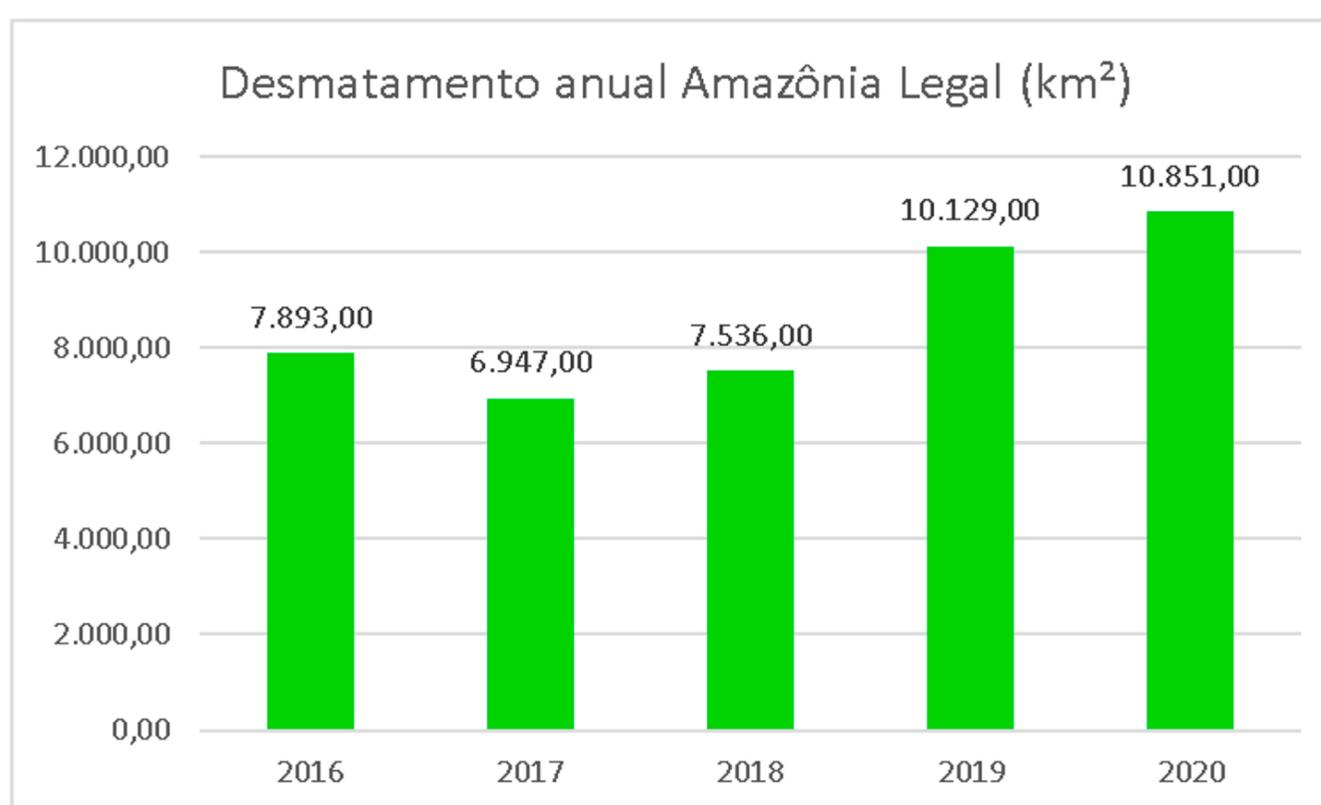


Figura 3. Desmatamento anual na Amazônia Legal segundo Prodes/Inpe (2021)<sup>14</sup>. Elaboração própria.

Na Amazônia Legal, figura 3, observa-se um aumento na taxa anual de desmatamento de 7% no comparativo dos anos de referência<sup>15</sup> 2020 e 2019. A taxa de desmatamento no ano de referência 2020 é 2,7 vezes superior à meta estabelecida no compromisso nacional voluntário. Portanto, o Brasil falhou no seu atendimento.

Com relação ao bioma Cerrado, a figura 4 mostra que o Brasil obteve no ano de referência 2020 taxa anual de desmatamento de 7.339,90 km<sup>2</sup>, valor inferior ao assumido no compromisso nacional voluntário. Assim,

<sup>14</sup> Disponível 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 26/10/2021.

<sup>15</sup> Dados do PRODES consideram o desmatamento ocorrido entre os meses de agosto do ano anterior e julho do ano corrente.

embora tenha havido expressivo crescimento entre os anos de referência 2019 e 2020, a meta voluntária para o Cerrado foi atendida.

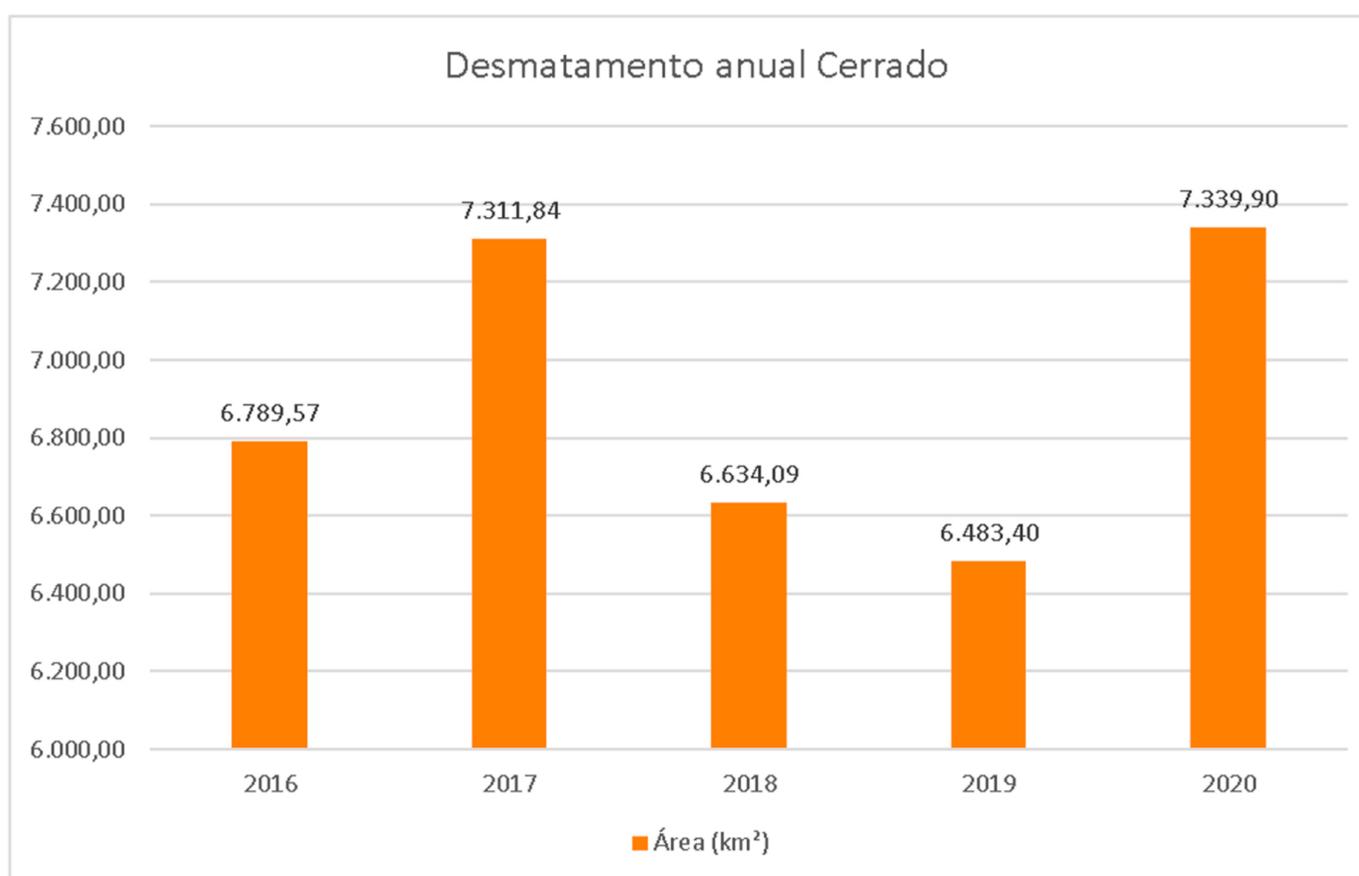


Figura 4. Desmatamento anual no Cerrado segundo Prodes/INPE (2021)<sup>16</sup>. Elaboração própria.

Em síntese, o Brasil está a caminho de não cumprir o seu compromisso nacional voluntário previsto para 2020, pois permitiu um crescimento bruto nas emissões de GEE nos anos de 2019 e seguintes. O País falhou no atendimento da meta de redução do desmatamento anual em 80% para Amazônia Legal e atendeu a meta de redução do desmatamento anual em 40% para o Cerrado. Com relação à meta da NDC mais recente, mesmo no cenário menos ambicioso, observamos que as emissões líquidas em 2019 praticamente já atingem o limite máximo de emissões previsto para 2030. Desse modo, a reversão desse quadro demandará enorme engajamento que envolva governo, setor privado, academia e sociedade civil para o planejamento e execução de políticas públicas que contenham o crescimento

<sup>16</sup> Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/cerrado/increments>  
Acesso em 26/10/2021.

do desmatamento ilegal na Amazônia e viabilizem um novo modelo de desenvolvimento econômico e socioambiental para a região.

#### **4. ORÇAMENTO E GESTÃO DAS POLÍTICAS CLIMÁTICA E DE PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO**

O governo federal, na apresentação do orçamento de 2021, estimou receitas no montante de R\$ 4,4 trilhões em 2021. Reservou verba de R\$ 2,9 bilhões para o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o que equivale a 0,07% do total, sendo R\$ 151,9 milhões para ações na área de controle ambiental. Importante observar que em 2016 o orçamento já previa R\$ 169,8 milhões para a área de controle ambiental. O montante que já era insuficiente para atender as metas de redução do desmatamento anual na Amazônia Legal para números abaixo de 4.000 km<sup>2</sup> está em patamar ainda mais reduzido.

Importante ressaltar que as estimativas orçamentárias saltaram de R\$ 3,1 trilhões em 2016 para R\$ 4,4 trilhões em 2021, conforme figura 5. Portanto, proporcionalmente, a fatia pertencente à pasta ambiental encolhe cada vez mais a cada ano, ainda que haja um aumento de arrecadação, representando um descaso no enfrentamento dos problemas de desmatamento e de mudança do clima.

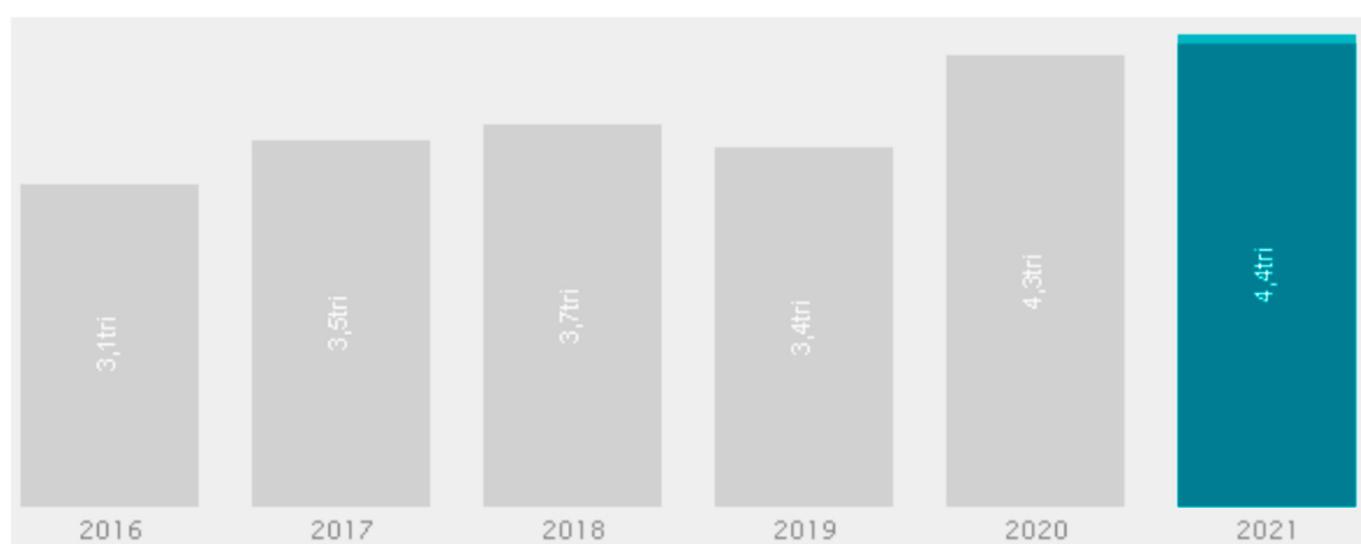


Figura 5. Evolução do planejamento de despesas da União. \*Dados de 2021 representam valores até 17/10/2021. Fonte: SIGA Brasil<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Disponível em:

<http://www9.senado.gov.br/QuvAJXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrçamentoVisaoGeral> Acesso em 26/10/2021.

Considerando os valores efetivamente pagos, observamos que o orçamento da União cresceu substancialmente nos anos de 2020 e 2021, em parte devido a um aumento de despesas com auxílio emergencial e outras decorrentes da pandemia do covid-19. A figura 6 ilustra esse resultado:

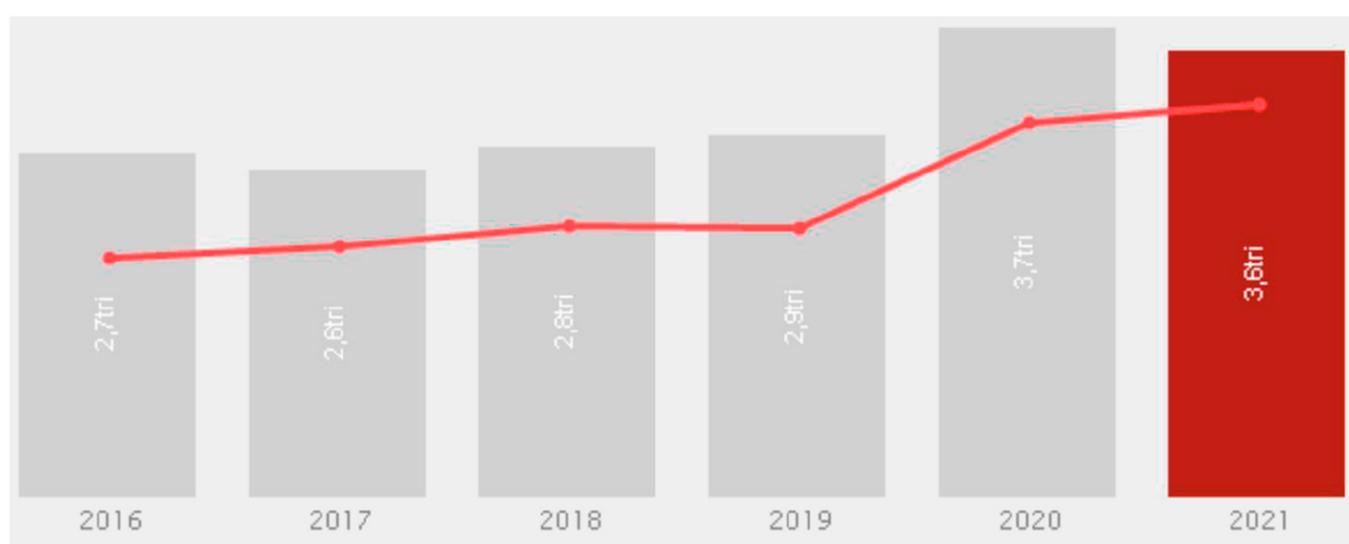


Figura 6. Evolução dos valores efetivamente pagos pela União. \*Dados de 2021 representam valores até 17/10/2021. Fonte: SIGA Brasil<sup>18</sup>.

Em contrapartida, os valores efetivamente pagos no orçamento destinado ao MMA seguem em ritmo decrescente no período entre 2016 e 2021, conforme demonstrado na figura 7:

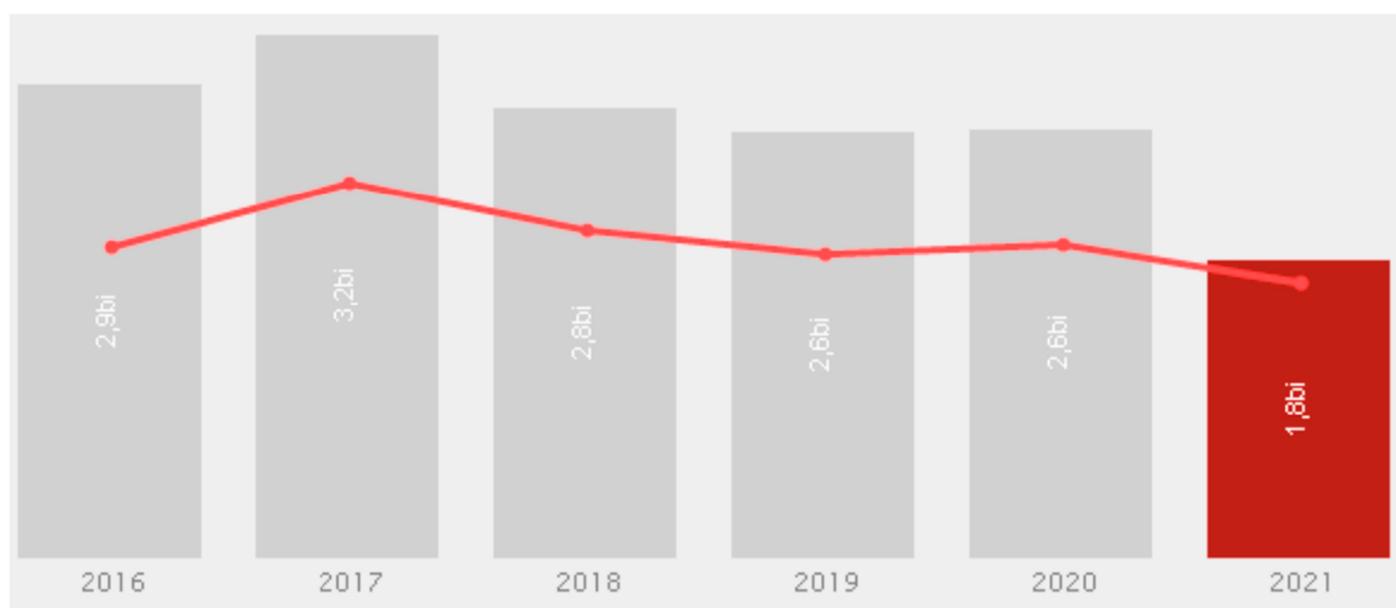


Figura 7. Evolução do orçamento destinado ao Ministério do Meio Ambiente. \*Dados de 2021 representam valores até 17/10/2021. Fonte: SIGA Brasil<sup>19</sup>.

<sup>18</sup>Disponível em:

<http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrçamentoVisãoGeral> Acesso em 26/10/2021.

<sup>19</sup> Disponível em:

<http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrçamentoVisãoGeral> Acesso em 26/10/2021.

Do ponto de vista orçamentário, portanto, observamos que o Orçamento Geral da União apresentou crescimento no período entre 2016 e 2021, contudo o orçamento da pasta ambiental não acompanhou esse caminho. Observamos, assim, uma diminuição do planejamento orçamentário para a área ambiental e, ao mesmo tempo, um crescimento na taxa anual de desmatamento da Amazônia Legal no período, de 7,2 mil km<sup>2</sup> em 2016 para 10,8 mil km<sup>2</sup> em 2020.

O que torna o quadro mais preocupante é que o Brasil dispendeu mais recursos para financiar operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), coordenadas pelas Forças Armadas para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal. Embora sejam importantes no apoio logístico para operações de fiscalização ambiental, estudos indicam<sup>20</sup> que o custo-efetividade no combate ao desmatamento piorou quando o governo colocou as Forças Armadas na coordenação dos trabalhos. De acordo com a publicação, as despesas do governo federal operações de GLO ambientais consumiram em 2019 e 2020, de R\$ 140 e R\$ 389 milhões, respectivamente.

O próprio governo federal, no lançamento do Plano Amazônia 2021/2022 em abril do corrente, demonstrou a necessidade de desmobilizar as Forças Armadas nas ações de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia para que essas sejam exercidas pelos “órgãos de fiscalização e combate aos ilícitos ambientais e fundiários, originariamente, detentores destas responsabilidades”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Nota Técnica nº 8/2021 do Gabinete Compartilhado (Senador Alessandro Vieira, Deputada Tábata Amaral e Deputado Felipe Rigoni). Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/09/desmatamento-orcamento-gabinete-conjunto-30set2021.pdf> Acesso em 27/10/2021

<sup>21</sup>Disponível em: [https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/plano-amazonia-20-21/plano\\_amazonia\\_2021\\_2022\\_7\\_.pdf](https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/plano-amazonia-20-21/plano_amazonia_2021_2022_7_.pdf) Acesso em 14/10/2021

Em paralelo ao orçamento público, o Fundo Amazônia foi originalmente estruturado para receber investimentos não reembolsáveis para fomentar projetos dedicados à prevenção, monitoramento, conservação e combate ao desmatamento da Floresta Amazônica. O Fundo financia projetos sob a lógica do pagamento por resultados, ou seja, reduzindo-se o desmatamento, tem-se o direito de acessar recursos para financiar mais projetos, criando-se um círculo virtuoso. Importante dizer que 60% dos projetos aprovados à época pelo Fundo visavam apoiar governos federal, estaduais e municipais na missão comum de proteger a Amazônia brasileira.

O Fundo recebeu aportes de mais de R\$ 3,3 bilhões, mas aplicou pouco mais de metade desses recursos. Em 2019, após a extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e críticas proferidas pelo então Ministro Ricardo Salles a respeito do Fundo, suas operações foram paralisadas e seus principais doadores desistiram de novos aportes. O cenário atual é de escassez de recursos para financiar políticas públicas que visem a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia.

Os instrumentos que embasam as ações de prevenção e controle do desmatamento, após o término do PPCDAm e do PPCerrado, são o Plano Nacional para Controle do Desmatamento ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020 – 2023<sup>22</sup> e seu plano operativo<sup>23</sup>. O primeiro prevê cinco eixos de atuação: *i)* tolerância zero ao desmatamento ilegal; *ii)* regularização fundiária; *iii)* ordenamento territorial; *iv)* pagamento por serviços ambientais; e *v)* bioeconomia. O último, cinco eixos de ações prioritárias a serem implementadas: *i)* tolerância zero ao desmatamento

---

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/PlanoNacionalparaControledoDesmatamento20202023.pdf> Acesso em 26/10/2021.

<sup>23</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/pdf/copy3\\_of\\_PlanoOperativo20202023.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/pdf/copy3_of_PlanoOperativo20202023.pdf) Acesso em 26/10/2021.

ilegal; *ii*) regularização fundiária; *iii*) ordenamento territorial; *iv*) pagamento por serviços ambientais; e *v*) bioeconomia.

O TCU avaliou políticas de prevenção e controle do desmatamento desempenhadas pelo governo federal, entre elas os referidos planos, e estabeleceu determinações a serem observadas pelo Poder Executivo no âmbito do Acórdão nº 1.758/2021 – Plenário<sup>24</sup>. Em auditoria operacional, ficaram constatados falhas de governança, de planejamento, de gestão, de comunicação, desfalque nos quadros de pessoal de órgãos ambientais, entre outras.

A Corte de Contas avaliou que há deficiências no atual plano de controle do desmatamento. Apontou que não há definição clara das competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política de prevenção e combate do desmatamento ilegal na Amazônia Legal, com sobreposições e conflitos nas competências dos três principais órgãos responsáveis por ditar a política de controle do desmatamento: MMA, Conselho Nacional da Amazônia Legal e Comissão-Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG). Além disso, identificou que falta uma “efetiva integração com os entes políticos subnacionais e com as entidades da sociedade civil em favor da melhor definição da política pública de controle sobre o desmatamento ilegal”.

## 5. RECOMENDAÇÕES

A presente avaliação de política pública se debruçou sobre os resultados observados nas áreas climática e florestal e as políticas adotadas

---

<sup>24</sup>Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ata-sessao/\\*/NUMEROATA:27%20ANOATA:2021%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ata-sessao/*/NUMEROATA:27%20ANOATA:2021%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc/0/%20) Acesso em 19/10/2021.

pelo Poder Executivo. Considerou as sugestões trazidas por participantes das audiências públicas, representantes dos setores público, privado, da sociedade civil e de instituições de pesquisa. Com base nesse acervo, recomendamos:

### **5.1. Ao Poder Legislativo:**

- aprovar conjunto de projetos de lei positivos para a agenda climática e de prevenção e controle do desmatamento, destinados a atualizar a política climática brasileira, disciplinar o uso sustentável dos biomas Pantanal e Cerrado, estabelecer regras para o manejo integrado do fogo, criar áreas protegidas em florestas públicas não destinadas e promover uma reforma tributária verde;

- aprovar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 233, de 2019, que inclui entre os princípios da ordem econômica a *manutenção da estabilidade climática* e determina que o poder público deverá *adotar ações de mitigação da mudança do clima e adaptação aos seus efeitos adversos*;

### **5.2. Ao Poder Executivo:**

- alocar mais recursos para programas e ações relacionados à política climática e à prevenção e controle do desmatamento quando da discussão e deliberação de matérias orçamentárias;

- atualizar a estrutura de governança para execução das políticas climática e da política de prevenção e controle do desmatamento, de modo a incluir a participação de representantes dos demais entes federativos e da sociedade civil, bem como evitar que as atribuições estejam em

sobreposição, conflito ou sem órgão responsável. Atribuir a coordenação das operações de fiscalização ambiental aos órgãos ambientais, com o devido apoio logístico das Forças Armadas, bem como priorizar a desocupação de invasores de terras indígenas e unidades de conservação;

- reativar o Fundo Amazônia, definindo diretrizes e estrutura de governança de comum acordo com seus principais doadores: Noruega, Alemanha e Petrobras. Fortalecer o Fundo Clima com recursos humanos e financeiros para que possa retomar efetivamente sua função de fomento;

- aperfeiçoar o Plano Nacional para Controle do Desmatamento ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020 – 2023 e seu plano operativo em conformidade com o Acórdão nº 1.758/2021 do Plenário do Tribunal de Contas da União;

- fortalecer o Ibama, o Instituto Chico Mendes e o MMA, por meio do preenchimento de cargos vagos e valorização dos profissionais, de modo que tenha capacidade operacional suficiente para o atingimento das metas climáticas e de controle do desmatamento. Garantir a esses órgãos dotação orçamentária superior, que seja suficiente para custear veículos, equipamentos, sistemas de monitoramento utilizados nas ações de prevenção e controle do desmatamento, bem como de planejamento das políticas públicas;

- combater a grilagem de terras públicas, por meio da validação dos dados do Cadastro Ambiental Rural, do cancelamento de cadastros ilegais, da autuação remota de infratores, da suspensão de processos de regularização fundiária irregulares;

- promover o uso sustentável das florestas brasileiras, planejando o uso das florestas públicas não destinadas na Amazônia Legal, criando unidades de conservação, áreas de concessão florestal e outros usos sustentáveis admitidos, bem como regulamentar a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais para beneficiar projetos de bioeconomia que valorizem a floresta em pé.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A avaliação das políticas climática e de prevenção e controle do desmatamento no período 2019-2021 desenvolvida pela CMA traz à tona quadro preocupante de aumento nas emissões de GEE e nas taxas de desmatamento anual da Amazônia Legal. No período, foram observados também crescimento súbito no desmatamento do Cerrado e grande número de queimadas no Pantanal. O atual governo promoveu verdadeiro desmonte nas políticas ambiental e climática, seja por meio da descontinuidade de políticas ambientais exitosas, seja pelo desmantelamento de estruturas institucionais ambientais. Órgãos ambientais seguem sendo sucateados, com orçamentos à míngua e grandes desfalques em seus quadros de pessoal.

A conjuntura atual põe em risco em primeiro lugar nosso patrimônio natural, florestas, fauna, flora e recursos hídricos. Ameaça também a credibilidade do País no concerto internacional de Nações. Não é essa uma visão apenas desta Relatora, desta Comissão ou desta Casa, comungam com essa visão membros da comunidade científica, empresas, governos estrangeiros e a maior parte da imprensa mundial.

É fundamental que o Brasil adote mudança de postura imediata na condução das políticas climática e de prevenção e controle do desmatamento. O Poder Legislativo está fazendo sua parte, discutindo e

deliberando sobre projetos positivos para agenda climática brasileira e para a proteção das nossas florestas. Mas não apenas isso. Esta Casa tem dado sua contribuição periódica ao Poder Executivo, apontando as falhas e indicando caminhos possíveis por meio das contribuições colhidas em suas avaliações de políticas públicas.

Assim, esperamos que o Brasil retorne aos trilhos do desenvolvimento sustentável e de uma economia carbono neutra. Esse é o futuro que merecem as atuais e futuras gerações e, também, o desígnio da nossa Constituição.

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE DO SENADO BRASILEIRO**