

A POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇA DO CLIMA EM 2020

Estado das metas, mercados e governança assumidos na Lei 12.187/2009

Realização INSTITUTO TALANOA

Parceiros REDE ADVOCACY COLABORATIVO, LACLIMA, OBSERVATÓRIO DO CLIMA

Apoio KONRAD ADENAUER STIFTUNG



EXPEDIENTE

A Política Nacional de Mudança do Clima em 2020: estado de metas, mercados e governança assumidos na Lei 12.187/2009

SOBRE O INSTITUTO TALANOA

Talanoa é um “think and do tank” brasileiro, apartidário e independente, que tem por finalidades melhorar a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicasbrasileiras. Baseado no Rio de Janeiro, o Instituto se dedica a análises e proposições de políticas públicas principalmente no campo da mudança do clima e meio ambiente.

SOBRE A REDE DE ADVOCACY COLABORATIVO

Iniciativa de organizações de diferentes áreas e expertises, cujo propósito principal é conectar interesses difusos e coletivos da sociedade civil com o parlamento brasileiro, buscando fortalecer e articular a capacidade de incidência de seus membros sobre causas consideradas relevantes por este coletivo, relacionadas a 4 eixos temáticos: direitos humanos, transparência e integridade, desenvolvimento socioambiental e nova economia.

CITAÇÃO SUGERIDA

TALANOA, 2020. A Política Nacional de Mudança do Clima em 2020: estado de metas, mercados e governança assumidos na Lei 12.187/2009. Rio de Janeiro, Brasil.

AGRADECIMENTOS

Esta Nota Técnica contou com a valiosa contribuição de diversos revisores aos quais expressamos aqui enorme gratidão por terem cedido seu precioso tempo e dedicação. Os erros e omissões são de inteira responsabilidade dos autores.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores.

Todos os direitos reservados.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO
Lista de Acrônimos
Texto da Lei 12.187 de 29 de dezembro de 2020

CAPÍTULO 1 - Art. 7º: Governança
Natalie Unterstell, Olivia Ainbinder, Alex Batista, Guilherme Lima e Rubens Born

CAPÍTULO 2 - Art. 9º: Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE)
Caroline Dihl Prolo, André de Castro dos Santos, Vladimir Miranda Abreu, Raphaela Pérez Mafra Barreto, Ana Flavia Trevizan, Yago Ferreira Freire, João Daniel de Carvalho, Ana Paula Chagas, Natascha Trennepohl, Maria Eduarda Senna Mury e Jaciele Davi Neto

CAPÍTULO 3 - Art. 12º: Exigibilidade da Meta de Redução de Emissões para 2020
Caio Borges e Alessandra Lehmen

CAPÍTULO 4 - Art. 12º: Cumprimento da Meta de Redução de Emissões para 2020
Como o Brasil perdeu a meta "imperdível"?
Cláudio Angelo e Suely Araújo

LISTA DE AUTORES

ACRÔNIMOS

ABC - Academia Brasileira de Ciências
ABRH - Associação Brasileira de Recursos Hídricos
AND - Autoridade Nacional Designada
ASBRAER - Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCA-IMO - Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional
CENABC - Comissão Executiva Nacional do Plano ABC
CEPLAC - Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CIM - Comitê Interministerial de Mudança do Clima
CIMGC - Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima
CMCH - Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia
CNA - Confederação Nacional da Agricultura
CNAL - Conselho Nacional da Amazônia Legal
CNI - Confederação Nacional da Indústria
CNPE - Conselho Nacional de Política Energética
CNT - Confederação Nacional dos Transportes
COFA - Comitê Orientador do Fundo Amazônia
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAREDD+ - Comissão Nacional de REDD+
Conaveg - Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa
CONSEPA - Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COP - Conferência das Partes
CTFA - Comitê Técnico do Fundo Amazônia
CTIBC - Comitê Técnico da Indústria de Baixo Carbono
CTPIN - Comissão Técnica do Plano Setorial de Redução de Emissões da Indústria
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FBMC - Fórum Brasileiro de Mudança do Clima
FNMC - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
GEx - Grupo Executivo sobre Mudança do Clima
GTA - Grupo Técnico de Adaptação à Mudança do Clima
GPTI - Grupo Permanente de Trabalho Interministerial
Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
MAPA - Ministério de Infraestrutura, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional
MEC - Ministério da Educação
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MME - Ministério de Minas e Energia
MRE - Ministério das Relações Exteriores
NAFC - Núcleo de Articulação Federativa para o Clima
NDC - Contribuição Nacionalmente Determinada
NPE - Núcleo de Pensamento Estratégico sobre Mudança do Clima
OCB - Organização das Cooperativas do Brasil
PBMC - Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas
PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima
PPCDAm - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPCerrado - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
Rede Clima - Rede Brasileira de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais
SBA - Sociedade Brasileira de Agrometeorologia
SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
STF - Supremo Tribunal Federal
UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima

LINHA DO TEMPO



LEI Nº 12.187, 29 DE DEZEMBRO DE 2009

Mensagem de veto.
(Vide Decreto de 15 de setembro de 2010)
Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1° Esta Lei institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e estabelece seus princípios, v
Art 2° Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - adaptação: iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima;

II - efeitos adversos da mudança do clima: mudanças no meio físico ou biota resultantes da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos;

III - emissões: liberação de gases de efeito estufa ou seus precursores na atmosfera numa área específica e num período determinado;

IV - fonte: processo ou atividade que libere na atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa;
V - gases de efeito
estufa: constituintes gasosos, naturais ou antrópicos, que, na atmosfera, absorvem e reemitem radiação infravermelha;

VI - impacto: os efeitos da mudança do clima nos sistemas humanos e naturais;

VII - mitigação: mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros;

VIII - mudança do clima: mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis;

IX - sumidouro: processo, atividade ou mecanismo que remova da atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa; e

X - vulnerabilidade: grau de suscetibilidade e incapacidade de um sistema, em função de sua sensibilidade, capacidade de adaptação, e do caráter, magnitude e taxa de mudança e variação do clima a que está exposto, de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima, entre os quais a variabilidade climática e os eventos extremos.

Art. 3° A PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional, e, quanto às medidas a serem adotadas na sua execução, será considerado o seguinte:

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 socioeconomicos 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;

IV - o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional;

V - as ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas, atuais, presentes e futuras, devem considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual e municipal por entidades públicas e privadas;

VI – (VETADO)
Art. 4° A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático;

II - à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;

III – (VETADO);

IV - ao fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional;

V - à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (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;

VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional;

VII - à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas;

VIII - ao estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE.

Parágrafo único. Os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

Art. 5° São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

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 - as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional;

V - o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima;

VI - a promoção e o desenvolvimento de pesquisas científico-tecnológicas, e a difusão de tecnologias, processos e práticas orientados a:

a) mitigar a mudança do clima por meio da redução de emissões antrópicas por fontes e do fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa;

b) reduzir as incertezas nas projeções nacionais e regionais futuras da mudança do clima;

c) identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas;

VII - a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, observado o disposto no art. 6°;

VIII - a identificação, e sua articulação com a Política prevista nesta Lei, de instrumentos de ação governamental já estabelecidos aptos a contribuir para proteger o sistema climático;

IX - o apoio e o fomento às atividades que efetivamente reduzam as emissões ou promovam as remoções por sumidouros de gases de efeito estufa;

X - a promoção da cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos para a implementação de ações de mitigação e adaptação, incluindo a pesquisa científica, a observação sistemática e o intercâmbio de informações;

XI - o aperfeiçoamento da observação sistemática e precisa do clima e suas manifestações no território nacional e nas áreas oceânicas contíguas;

XII - a promoção da disseminação de informações, a educação, a capacitação e a conscientização pública sobre mudança do clima;

XIII - o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção:

a) de práticas, atividades e tecnologias de baixas emissões de gases de efeito estufa;

b) de padrões sustentáveis de produção e consumo.

Art. 6° São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima: (Regulamento)

I - o Plano Nacional sobre Mudança do Clima;

II - o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima;

III - os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas; (Vide Decreto n° 10.142, de 2019)

IV - 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;

V - as resoluções da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima;

VI - as medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica;

VII - as linhas de crédito e financiamento específicas de agentes financeiros públicos e privados;

VIII - o desenvolvimento de linhas de pesquisa por agências de fomento;

IX - as dotações específicas para ações em mudança do clima no orçamento da União;

X - os mecanismos financeiros e econômicos referentes à mitigação da mudança do clima e à adaptação aos efeitos da mudança do clima que existam no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto;

XI - os mecanismos financeiros e econômicos, no âmbito nacional, referentes à mitigação e à adaptação à mudança do clima;

XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos;

XIII - os registros, inventários, estimativas, avaliações e quaisquer outros estudos de emissões de gases de efeito estufa e de suas fontes, elaborados com base em informações e dados fornecidos por entidades públicas e privadas;

XIV - as medidas de divulgação, educação e conscientização;

XV - o monitoramento climático nacional;

XVI - os indicadores de sustentabilidade;

XVII - o estabelecimento de padrões ambientais e de metas, quantificáveis e verificáveis, para a redução de emissões antrópicas por fontes e para as remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa;
XVIII - a avaliação de impactos ambientais sobre o microclima e o macroclima.

Art. 7º Os instrumentos institucionais para a atuação da Política Nacional de Mudança do Clima incluem:

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;

V - a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

Art. 8º As instituições financeiras oficiais disponibilizarão linhas de crédito e financiamento específicas para desenvolver ações e atividades que atendam aos objetivos desta Lei e voltadas para induzir a conduta dos agentes privados à observância e execução da PNMC, no âmbito de suas ações e responsabilidades sociais.

Art. 9º O Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas.

Art. 10. (VETADO)

Art. 11. Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima. (Regulamento)

Parágrafo único. Decreto do Poder Executivo estabelecerá, em consonância com a Política Nacional sobre Mudança do Clima, os Planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono, na geração e distribuição de energia elétrica, no transporte público urbano e nos sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros, na indústria de transformação e na de bens de consumo duráveis, nas indústrias químicas fina e de base, na indústria de papel e celulose, na mineração, na indústria da construção civil, nos serviços de saúde e na agropecuária, com vistas em atender metas gradativas de redução de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, considerando as especificidades de cada setor, inclusive por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL e das Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas - NAMAs.

Art. 12. 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 em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020. (Regulamento)

Parágrafo único. A projeção das emissões para 2020 assim como o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso no caput serão dispostos 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.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 29 de dezembro de 2009; 188o da Independência e 121º da República.
LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Nelson Machado
Edison Lobão
Paulo Bernardo Silva
Luís Inácio Lucena Adams

CAPÍTULO
01

ART. 7°

GOVERNANÇA

Autores: Natalie Unterstell, Olivia Ainbinder, Alex Batista e Guilherme Lima

Revisor: Rubens Born



Esta nota apresenta e avalia o estado da governança da política nacional de mudança do clima, tendo como ponto de partida o artigo 7 da Lei 12.187/2009 e avançando através da descrição do conjunto atual de arranjos institucionais vigentes.

Cabe mencionar que o conceito de governança considera o "conjunto de iniciativas, regras, instâncias e processos que permitem às pessoas, por meio de suas comunidades e organizações civis, a exercer o controle social, público e transparente, das estruturas estatais e das políticas públicas, por um lado, e da dinâmica e das instituições do mercado, por outro, visando atingir objetivos comuns" (Born, 2007).

Governança também pode ser entendida como "a capacidade da sociedade determinar seu destino mediante um conjunto de condições (normas, acesso à informação e à participação, regras para a tomada de decisão) que permitem à coletividade (cidadãos e sociedade civil organizada) a gestão democrática dos rumos do Estado e da sociedade." (Born, 2007).

Certamente, a capacidade da sociedade determinar seu destino através de uma política pública abrange tanto mecanismos governamentais como informais e/ou não estatais. Tomando isso em conta, nas seções a seguir nós nos atemos ao desenho institucional federal para a PNMC, com foco nos mecanismos colegiados dispostos em leis e operacionalizados por meio do poder público. É de nosso interesse entender a estrutura e o nível de atividade atual desses mecanismos, bem como seu grau de transparência, representatividade e legitimidade.

Na seção a seguir, nós explicamos como foi desenhada a governança na PNMC. Na segunda parte, explicamos o que está vigorando hoje, em 2020, após uma série de decisões e revogações ocorridas em 2019. Na sequência, avaliamos os colegiados atualmente vigentes com base em 6 critérios de desempenho e de estrutura. Por fim, apresentamos conclusões e recomendações ao Legislativo e ao Executivo federais.



_01

COMO FOI DESENHADA A GOVERNANÇA DE MUDANÇA DE CLIMA NA PNMC?

Até a definição da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), havia 18 colegiados relevantes existentes, como apresentado abaixo. Com a promulgação da Lei Federal 12.187/2009 no fim de tal ano, houve o reconhecimento, por meio de seu artigo 7, de cinco colegiados como instrumentos de governança da PNMC: a Comissão Interministerial sobre Mudança Global do Clima, o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), o Comitê Interministerial, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima), e a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.
A seguir, apresentamos esses 5 colegiados.

Criado pelo Decreto 6263/2007 e posteriormente contemplado pela PNMC, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) visa alinhar iniciativas de governo pertinentes ao curto prazo e ao Plano Clima, bem como guiar e coordenar a política nacional de clima, propondo agenda e realizando avaliação e monitoramento das ações realizadas. Também tem a incumbência de apoiar a articulação internacional referente ao tema, aprovar e instituir grupos de trabalho, identificar ações necessárias de pesquisa e desenvolvimento e propor orientações para a devida comunicação e revisão periódica do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, bem como identificar fontes de recursos para a sua elaboração, implementação e monitoramento. Importante destacar que o Comitê não possui regimento interno, tampouco formaliza deliberações e resoluções.

Coordenado pela Casa Civil, o CIM tem entre seus membros o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério de Ciência e Tecnologia, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério de Minas e Energia (MME), o então Ministério das Cidades, o do Desenvolvimento e o da Integração Nacional, hoje fundidos no Ministério do Desenvolvimento Regional, o Ministério da Educação e Cultura, o Ministério de Infraestrutura, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), o Ministério da Defesa, o Ministério dos Transportes, o Ministério da Saúde e os então Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda, hoje fundidos no Ministério da Economia. O Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, que será detalhado mais à frente, atua no Comitê como observador.

A Comissão Interministerial (CIMGC) articula a ação governamental no que concerne às Conferências das Partes (COPs), bem atua na validação de projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e coordena e integra as ações climáticas dos diferentes ministérios. Foi a Autoridade Nacional Designada (AND) brasileira do Protocolo de Quioto. Coordenado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, tem como membros os seguintes ministérios: MRE, MAPA, dos Transportes, MMA, os atuais Ministério da Economia e do Desenvolvimento Regional, MME, MDIC e Casa Civil.

O Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), criado por Decreto Presidencial nos anos 2000,

mobiliza e engaja a sociedade quanto ao tema, de modo a produzir orientações estratégicas e monitorar e implementar a política, coordenando as discussões entre a sociedade e o Estado sobre as mudanças climáticas. Operacionalizado por Secretária Executiva definida pelo Ministério do Meio Ambiente, indica representantes para o Fórum Nacional de Mudança do Clima (FNMC), bem como para a governança do CONAREDD+ e para o Comitê Técnico do Fundo Amazônia.

A Rede Clima visa assessorar de forma técnica e científica os demais instrumentos de governança relacionados à mudança do clima no país, bem como gerar e disseminar conhecimentos e tecnologias para que o Brasil possa responder aos desafios representados pelas causas e efeitos das mudanças climáticas globais. Seu Conselho Diretor é formado por: MCTI, MRE, MAPA, MMA, Ministério da Saúde, Academia Brasileira de Ciências (ABC); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); FBMC; Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência e Tecnologia, Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e pelo setor empresarial. Essencial destacar o apoio da Rede à Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC, bem como a responsabilidade de produzir e entregar os Inventários de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa do Brasil.

A Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia (CMCH) objetiva, essencialmente, coordenar, acompanhar e contribuir para a avaliação da execução das atividades desses campos científicos, bem como promover sua articulação com as ações de governo nas áreas espacial, oceanográfica e de meio ambiente. Contribui também para a formulação da proposta da Política Nacional de Meteorologia e Climatologia e do Sistema Nacional de Meteorologia e Climatologia, e articular com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e órgãos de gestão do meio ambiente as atividades relacionadas a esses campos, com vistas à utilização compartilhada de infra-estrutura, de recursos e de bancos de dados.

É composta por representantes das seguintes instituições: MCTI, MAPA, INPE, Ministério da Defesa, MMA, MDR, MME, MEC, MT, Ministério da Economia, setor empresarial, Sociedade Brasileira de Meteorologia (SBMET), Sociedade Brasileira de Agrometeorologia (SBA) e Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH).

Além dos instrumentos institucionais previstos no art. 7° da lei, foram gradualmente criados espaços de decisão, formulação e implementação da PNMC para a execução das diretrizes previstas por ela. Chegou-se a um número de 34 colegiados relevantes, sendo 5 deles dispostos na Lei 12.187/2009 como dito acima e outros 17 criados entre 2009 e 2019.
Assim, o desenho da governança da PNMC antes de 2019 se configurava da seguinte maneira:

Formação da agenda e formulação
Comissão Interministerial (CIMGC)
Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC)
Núcleo de Articulação Federativa para o Clima (NAFC)
Núcleo de Pensamento Estratégico sobre Mudança do Clima (NPE)

Coordenação
Comitê Interministerial (CIM)
Grupo Executivo (GEx)

Implementação e decisão
Comissão Técnica do Plano Setorial de Redução de Emissões da Indústria (CTPIN)
FNMC - ComitêGestor do FNMC - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
Comissão Gestora e o Comitê Executivo do Plano Setorial da Saúde
Comissão Executiva Nacional do Plano ABC
Fundo Amazônia - Comitê Orientador (COFA)

Regulação e decisão
Comissão Nacional de REDD+ (CONAREDD+)
Conselho Nacional de Politica Energética - CNPE

Monitoramento e avaliação
Grupo Técnico de Adaptação à Mudança do Clima (GTA)
Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GTPI) e Comissão Executiva Mista do PPCDAm e o PPCerrado
Comissão Mista Permanente de Mudanças Climáticas do Congresso Nacional

Assessoramento científico
Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC)
Rede Brasileira de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede CLIMA)
Grupo de Trabalho Técnico - GTT de REDD+
Fundo Amazônia - Comitê Técnico (CTFA)

Outras instâncias
Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (CCA-IMO)

A LINHA DO TEMPO ABAIXO ILUSTRA OS PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS RELACIONADOS À GOVERNANÇA DA PNMC DESDE SUA CRIAÇÃO.

1997

Conselho Nacional de Política Energética (aprova os PDEs e PNEs)

2009

Lei Federal 12.187 (que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima)

- Comissão e Comitê Interministerial
- Fórum Brasileiro de Mudança do Clima
- Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas - Rede Clima

2010

- Comissões Executivas do PPCDam e do PPCerrado (mais tarde vieram a ser mistas)
- Governança Programa ABC, com arranjos estaduais
- Comitê Gestor do Fundo Clima

2012

Comissão Técnica do Plano Setorial de Redução de Emissões da Indústria (CTPIN)

2019

JANEIRO
- Extinção da Secretária de Mudanças Climáticas do Ministério do Meio Ambiente
- Paralisação do Fundo Amazônia

ABRIL
Revogaço extingue todos os colegiados da administração pública federal instituídos por decreto ou ato normativo inferior

MAIO
Reformulação do CONAMA, com grande perda de representatividade da sociedade civil e domínio por parte do atual ministro do meio ambiente

JUNHO
Recriada a Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (CCA-IMO)

NOVEMBRO
Esvaziamento do Comitê do Fundo Clima, limitando a participação a ministérios federais, incluso o da Agricultura, e a Confederações de setores da Indústria e da Agricultura. Passa a dar prioridade a projetos urbanos. Há também reversão dos saldos anuais não aplicados

Decretos recriam ou alteram a CONAREDD+, CONAVEG, CNZU, CIM, ARPA, FNMC com nova composição, na prática centralizando a decisão em ministérios.

2020

FEVEREIRO
Revogação de diversos decretos do executivo federal desde a década de 1960, entre os quais estão os que criaram colegiados. Na prática oficializa o revogaço de 2019, agora através da revogação dos decretos de criação.

MARÇO
Recriado o Comitê Técnico da Indústria de Baixo Carbono

JULHO
Recriada a Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (CEANBC)

Reunião do FNMC reativa o Conselho do Fundo Clima e aprova o Plano Anual de Aplicação de Recursos - PAAR 2020

OUTUBRO
MCTI institui a estrutura de governança do Adapta Brasil MCTI - Contribuição da Ciência para Medidas de Adaptação

NOVEMBRO
MMA aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

_02

O QUE ESTÁ EM VIGENTE EM 2020? ESTÁ EM FUNCIONAMENTO?

O início da gestão do atual Governo Federal foi marcado pela publicação do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, chamado de "decreto do revogaço" prevendo a extinção de todos os colegiados da administração pública federal – incluindo conselhos, comitês, comissões e fóruns – que haviam sido criados por decreto ou outros atos normativos inferiores. Para o restabelecimento de tais colegiados, o decreto determina algumas condições, como a limitação do número de membros, o que na prática vem se mostrado um impedimento à ampla participação da sociedade. Aos poucos os colegiados vêm sendo recriados. No entanto, na maioria das vezes, os atos que os recriam prevêem alteração na composição, reduzindo a participação da sociedade civil, como detalharemos adiante.

Os colegiados criados por lei foram preservados, porém havia dúvida sobre aqueles grupos que eram citados em lei mas haviam sido estabelecidos por norma inferior. Este era o caso da PNMC, cuja governança era essencialmente composta por colegiados previstos no artigo 7. Foi somente através do acórdão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 612120, que se esclareceu esta questão: deferiu-se liminar para afastar "a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência sobre a competência ou a composição'".



ESTÃO VIGENTES:

Comitê Interministerial (CIM) e Comissão Interministerial (CIMGC)

O Comitê foi reformado por meio do Decreto n° 10.145, de 28 de novembro de 2019, o qual trouxe uma nova situação de governança para a PNMC. Em diversos aspectos, a regulamentação se mostrou similar à idealizada na gestão anterior pela Casa Civil da Presidência da República em 2017, em estreita colaboração com a coordenação do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima,sob a gestão do então Secretário Executivo Alfredo Sirkis. Houve diferenças importantes, no entanto, descritas a seguir.

De acordo com essa norma, o Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima passa a ser consultado sobre todas as decisões da agenda de mudança do clima e aos compromissos assumidos pelo país em relação a esse tema, "em especial propostas de projetos de iniciativa do Poder Executivo federal". O colegiado passa ao alto nível de governo, com 9 ministros, cuja atribuição inclui "definir as diretrizes para a ação do Governo brasileiro nas políticas relacionadas à mudança do clima, incluindo a atuação do Governo brasileiro na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima -UNFCCC". O decreto especifica, ainda, as atribuições de cada um dos órgãos (ministérios) em relação a implementação de instrumentos da Lei 121987/2009.
No entanto, alguns dispositivos foram propostos diferentemente ao que havia sido discutido à época, incluindo por exemplo a atribuição de forma centralizada a um órgão setorial, o Ministério do Meio Ambiente, da Secretaria-Executiva do CIM, o que, além de descaracterizar a ideia de transversalidade da agenda, centraliza a discussão em um Ministério que deveria, mas não tem colocado a agenda de clima como prioritária.

Além disso, diminuiu-se a importância da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC), determinando no art. 17 que suas resoluções deverão ser referendadas pelo CIM, e sequer faz menção ao Fórum Brasileiro de Mudança do Clima.

O "novo" CIM se reuniu pela primeira vez em novembro de 2020. Até 20 de novembro, a ata da referida reunião não havia sido tornada pública. Já o CIMGC vinha se reunindo até 2019, mas para o ano atual não há calendário de reuniões disponível.

Quanto à estrutura vigente, é bem-vindo para um maior envolvimento político dos ministérios o aumento do nível hierárquico para as deliberações do CIM, como garantido pelo Decreto de 29 de novembro de 2019.

Contudo, a revisão de ministérios deixou praticamente toda a agenda urbana e de políticas sociais de fora do CIM. É compreensível a perspectiva de que um órgão muito inchado possa reduzir a celeridade das decisões. Contudo, instâncias colegiadas, em ambiente de democracia, têm a função de, por meio do diálogo, gerar consensos, pactos, compromissos e não meramente referendar decisões governamentais . A "celeridade" da implementação das decisões tem a ver com eficácia, eficiência das instituições com atribuições para dita implementação, ou seja, com vontade política e capacidade operacional disponível.

É essencial repensar essa composição, especialmente dada a redação do Art 4o, parágrafo 1o, que restringe a composição dos GTs a membros do CIM. Entendemos que não resolve apenas garantir o assento de outros ministérios usualmente menos envolvidos com a temática para que passem a incorporar a lente climática em suas ações e ainda engessa o CIM. Uma solução seria ter algum mecanismo de informação obrigatória e ativa do CIM aos demais ministérios e órgãos da Administração Direta, de modo a dar conhecimento de suas resoluções/decisões.

Não há clareza, por exemplo, de quem responde pelo monitoramento e avaliação das ações da política climática. O MCTI, embora competente em matéria de produção de informações climáticas e comunicação com a Convenção Quadro, não detém mandato para realizar os devidos ajustes de desvios de rota identificados. Os demais órgãos e colegiados, como CIM, não tem nível de transparência e atividade compatíveis com essa tarefa.

A própria linguagem do Decreto utiliza linguagem pouco clara sobre qual a obrigação efetiva do CIM em matéria de diálogo, articulação e transparência com a sociedade. Isso afeta não somente o CIM e a CIMGC, mas todos os demais colegiados atinentes à PNMC.

Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC)

Citado pela Lei da PNMC, o FMBC havia sido criado por Decreto presidencial em 2000 e foi revisto pelo Decreto n° 9.082/2017. Ainda que o FBMC não tenha sido poupado do revogaço de 2019, teve sua atribuição excluída da nova governança de mudança de clima apresentada pelo Decreto n° 10.145/2019. O FBMC continua ativo, muito embora tenha deixado de ser um espaço de discussão de ampla participação da sociedade civil e tenha limitações em relação à sua atuação segundo o Decreto mais recente da governança da PNMC.

Rede Brasileira de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede CLIMA) e Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

Não houve alteração em relação a essas instâncias de governança.

Outras instâncias que não estão previstas no art. 7 da PNMC fazem parte dos arranjos institucionais relevantes à governança da política. Estas diferem no sentido de terem sido criadas por lei ou fora da estrutura do poder executivo e, portanto, continuaram vigentes entre 2019 e 2020. São elas:

Comissão Mista Permanente de Mudanças Climáticas do Congresso Nacional

Criada pela Resolução 4/2008 do Congresso Nacional e formada por 11 titulares e 11 suplentes em cada uma das casas legislativas federais, a Comissão Mista Permanente de Mudanças Climáticas do Congresso Nacional acompanha, monitora e fiscaliza, de modo contínuo, as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil. Devido à pandemia causada pelo Covid-19, não houve reuniões da comissão durante o ano de 2020.

Comitê Gestor do Fundo Clima

O Comitê Gestor do Fundo Clima coordena, delibera, monitora e avalia a alocação dos recursos do fundo. Inicialmente, sua composição, definida na Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 9.578/2018, alterado pelo Decreto nº 10.143/2019, contava com a participação de ao menos 6 representantes do Poder Executivo federal e 5 representantes da sociedade civil.

O Decreto nº 10.143/2019 recriou o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Portaria MMA nº 575, de 11 de novembro de 2020 aprovou seu novo regimento interno. A norma anterior que regulamentava o Comitê, a Portaria MMA nº 261, de 19 de julho de 2011, foi revogada. Pela nova norma, foi adicionada a competência para que o Presidente do Comitê, no processo de votação, terá direito a voto de qualidade em casos de empate, e excluídas as competências do comitê de abster-se de votar em projetos que haja interesse pessoal e de requerer informações, providências e esclarecimentos ao Presidente do Comitê.

Em relação a composição, a nova norma retirou a participação da academia, de organizações da sociedade civil indicadas pelo FBMC e representantes de trabalhadores rurais e comunidades tradicionais e de representantes de Estados e Municípios. Foram adicionados membros de setores empresariais como CNI, CNA, CNT e Confederação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (que antes contavam com apenas 2 assentos).

O Comitê não se reunia desde 2018. A paralisação do Fundo Clima, significou a não aprovação do plano de desembolso daquele fundo no ano e portanto a retenção de recursos, que voltaram para o Tesouro, o que foi objeto de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 708) ajuizada em junho de 2020 no STF por um conjunto de partidos (PSB, PSOL, PT e Rede). A ação é uma uma das poucas ajuizadas no Brasil em que mudança do clima é o tema central e a primeira diretamente climática a chegar no STF. Esse caso contou com a realização de audiências públicas, no qual participaram órgão governamentais, como o ICMBio, Ibama e o próprio Ministro do meio Ambiente, além de representantes dos estados e diversas organizações da sociedade civil. A judicialização parece ter influenciado a retomada do comitê, que em 15 de julho de 2020 realizou sua 27ª reunião ordinária.

Conselho Nacional de Política Energética - CNPE

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) possui como objetivo regular as políticas energética e de exploração de recursos minerais do país, bem como propor suas agendas, formulação, avaliação e monitoramento. Como a política energética dialoga diretamente com a mitigação e adaptação à mudança do clima, sua governança está diretamente relacionada com a governança climática, ainda que nunca tenha tratado diretamente de assuntos pertinentes à PNMC.

Criado pela Lei nº 9.478/1997, passou por diversas alterações jurídicas à medida que o marco regulatório do setor elétrico brasileiro evoluiu. Após alterações determinadas pelos Decretos nº 3520/2000 e Decreto nº 4.541/2002 e pelas leis 10.848/2004 e 12.351/2010, o CNPE teve seu novo Regimento Interno aprovado pela Resolução CNPE nº 14, de 24 de junho de 2019. Essa alterou sua composição, incluindo representantes de mais oito ministérios. No entanto, excluiu a participação dos representantes dos Estados e do Distrito Federal e da sociedade civil especialista em matéria de energia, agora apenas convidados, com direito a voz e voto, além de dois representantes de instituições acadêmicas brasileiras. O CNPE está funcionando e com calendário de reuniões ativo para esse ano.
Todos os outros colegiados que foram criados por decreto ou ato inferior que faziam parte da estrutura de governança de mudança do clima foram extintos pelo Decreto 9.759/2019.

DESTES, ATÉ O MOMENTO FORAM RECRIADOS:

Comitê Técnico da Indústria de Baixo Carbono (CTIBC)

Foi criada por meio da Portaria Interministerial MDIC/MMA N° 207, de 24 de agosto de 2012, a Comissão Técnica do Plano Indústria (CTPIn), composta por representantes do governo, da indústria, da sociedade civil e do meio acadêmico, para o detalhamento e monitoramento das ações, revisão periódica do Plano Indústria e por encaminhar demandas específicas relativas à implementação das ações do Plano para os órgãos da Administração Pública pertinentes. Em 2018 a Comissão foi reformada por meio da Portaria n° 1.586-SEI, de 17 de setembro de 2018, passando a ser denominada de Comitê Técnico da Indústria de Baixo Carbono.

Após ter sido extinto pelo decreto do revogaço, o Comitê foi recriado pelo Decreto n° 10.275, de 13 de março de 2020. A nova norma determina que o Comitê, antes era coordenado pelo MDIC, será coordenado pelo Ministério da Economia. A nova composição ampliou a participação governamental em relação ao que era previsto na norma de 2018. Na nova estrutura, além do representante do Ministério da Economia que o coordena, contará com a presença de representantes da Casa Civil; dos ministérios das Relações Exteriores; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; de Minas e Energia; da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Meio Ambiente e do BNDES. Foram mantidas a presença das organizações de representação do setor privado e a exclusão da participação da sociedade civil pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima - FBMC, de órgãos técnicos de certificação como ABNT e Inmetro e de representantes da área da ciência da mudança do clima do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas - PBMC, que já tinham ficado de fora da portaria de 2018.

As competências do novo decreto também foram mantidas iguais à portaria de 2018, entre elas: orientar a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão de políticas que promovam a transição para a economia de baixo carbono no setor industrial, propor ações necessárias à realização de inventários de emissões de gases de efeito estufa provenientes de empreendimentos industriais (competências mantidas) e a implementação de sistemas de mensuração, de reporte e de verificação das emissões.

O CTIBC ainda não se reuniu, tampouco conta com um calendário de reuniões disponível. A última reunião que consta no seu website é da antiga CTPIn, em 2015.

Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (CENABC)

A Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (CENABC) monitora e acompanha periodicamente a implementação do Plano, além de propor medidas para superar eventuais dificuldades nesse processo. Sua implementação se dá através de arranjo com o BNDES e o Banco do Brasil, e é coordenada pelo MAPA, Casa Civil, Ministério da Economia, MMA, EMBRAPA e FBMC. As ações e resultados do Plano ABC são reportadas ao CIM e ao GEx, quando esses se reúnem. Na esfera estadual operacional, foram constituídos Grupos Gestores Estaduais, incumbidos de promover a coordenação e a articulação do Plano Setorial da Agricultura nos estados.

O Decreto n° 10.431 de 20 de julho de 2020 recriou a Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (CENABC), que anteriormente era regulada pela portaria revogada do MAPA n° 230, de 21 de outubro de 2015.

A nova norma, além de reduzir significativamente as competências da comissão de 23 para apenas 5, alterou a composição da comissão que passou a contar com 5 membros do MAPA, e representantes dos ministérios da Economia, da Ciência, Tecnologia e Inovações, do Meio Ambiente, além de membros da Embrapa, do Banco do Brasil e BNDES. A representação de segmentos da sociedade se dá atualmente apenas por um representante da Confederação da Agricultura e Pecuária, do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Agricultura e do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. A estrutura anterior havia uma ampla participação da sociedade civil, por meio da presença de membros de diversas organizações, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), além do Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária (CONSEPA), da Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER) e de representantes da área da ciência da mudança do clima da Rede Clima.

O CENABC ainda não foi efetivado. O website do MAPA menciona que haveria reunião em julho de 2020, mas não há nenhum registro de que tenha sido realizada. Não há calendário de reuniões disponível.

Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (CONAREDD+)

Pautada por Câmaras Consultivas Temáticas (CCTs) compostas por especialistas da sociedade civil e entidades públicas, o CONAREDD+ é responsável por coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da Estratégia Nacional para REDD+, e por coordenar a elaboração dos requisitos para o acesso a pagamentos por resultados de políticas e ações de REDD+ no Brasil, reconhecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

O Decreto n° 10.144, de 28 de novembro de 2019 recriou a CONAREDD+, anteriormente regulamentada pelo Decreto n° 8.576, de 26 de novembro de 2015. O novo decreto, reduz a participação da sociedade civil ao limitar sua representação pelo Secretário-Executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. A composição anterior contava com dois representantes titulares e dois suplentes da sociedade civil organizada. Além disso, a nova norma estabelece que o representante de órgãos estaduais de meio ambiente, será escolhido dentre os indicados pelos Estados, por meio de sorteio (regulamentado pela Portaria MMA n° 225, de 11 de maio de 2020).

A Conaredd+ se mantém em funcionamento, e é responsável por uma das agendas de que o atual governo simpatiza: o eventual mercado de créditos de carbono florestal. Em seu website há o registro das reuniões, no qual se observa que ficaram paralisadas por um ano (2019), retomando suas atividades em 2020.

Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (CCA-IMO)
A Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (CCA-IMO) delibera sobre diversos temas relacionados à organização marítima internacional, dentre eles os temas relacionados ao meio ambiente desde a discussão sobre poluentes marítimos, nos anos 70. Com o avanço do debate sobre as mudanças climáticas, a CCA-IMO internalizou internalizou as discussões sobre o papel do setor marítimo na mitigação e adaptação às mudanças climáticas, ainda que deliberações relacionadas diretamente a esse aspecto tenham sido raras ao longo da história da instituição.

O Decreto n° 9.878, de 27 de junho de 2019 recriou a Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional, a qual havia sido instituída anteriormente pela Portaria Interministerial n° 367 de 1998. Inicialmente a CCA-IMO era composta por um Grupo Interministerial (GI), uma Secretaria Executiva (SE) e um Fórum Consultivo (FC). Contudo, sua atual configuração não conta mais com a existência do Fórum Consultivo, o qual era constituído por representantes da comunidade marítima e instituições afins. Quanto ao Grupo Interministerial, embora não seja explicitamente mencionado no decreto que recriou a Comissão, este continua existindo, com praticamente a mesma composição, inclusive com representação do MMA. O mesmo vale para a Secretaria Executiva, que é exercida pelo Comando da Marinha.

Com relação às competências, não houve alterações, sendo estas voltadas para a análise de temas relativos à OMI, a formulação de posições a serem adotadas pelo país perante a OMI, e a proposição de medidas a serem adotadas em âmbito nacional, decorrentes dos compromissos assumidos pelo país perante à OMI.

Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg)

Além dos colegiados mencionados, o Decreto n° 10.142, de 28 de novembro de 2019, que recriou a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, que tratava da Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa e também havia sido excluida pelo decreto do revogaço, atribuiu-lhe uma nova competência no art. 2°, II, de coordenar e monitorar a implementação dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas Cerrado e Amazônia - PPCDAm e PPCerrado. Assim, a Conaveg incorpora a competência da antiga Comissão Executiva Mista do PPCDAm e o PPCerrado, excluída pelo decreto do revogaço e não mais restituída. Seu novo Regimento Interno foi aprovado pela Portaria MMA N° 341, de 30 de julho de 2020.

A Conaveg nos moldes da norma anterior, o Decreto n° 8.972/17, era composta por membros dos Ministérios (Meio Ambiente; Casa Civil; Fazenda; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações), além de representantes dos Estados (dois titulares e dois suplentes), indicados pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente - Abema; um representante dos Municípios (um titular e um suplente), indicados pela Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente - Anamma; bem como representantes da sociedade civil organizada (dois titulares e dois suplentes), selecionados por processo formalizado por Portaria do Ministério do Meio Ambiente. De acordo com a nova norma, a Conaveg conta apenas com membros do governo, que agora inclui também representantes dos Ministérios da Defesa, da Justiça e Segurança Pública, e do Desenvolvimento Regional. Os membros da sociedade civil poderão participar apenas quando convidados, para reuniões específicas, e não terão direito a voto. A Conaveg ainda não está ativa e tampouco conta com um calendário disponível em seu website.

POR FIM, UM NOVO COLEGIADO FOI CRIADO E OUTRO GANHOU UMA IMPORTANTE ATRIBUIÇÃO RELATIVA À MUDANÇA DO CLIMA:

Comitê Gestor do AdaptaBrasil

Instituído pela Portaria MCTI nº 3.896, de 16 de outubro de 2020, o comitê é responsável pela "governança" do AdaptaBrasil, que visa consolidar, integrar e disseminar informações que possibilitem o avanço das análises dos impactos da mudança do clima, observados e projetados no território nacional, dando subsídios às autoridades competentes pelas ações de adaptação. É composto pela Coordenação-Geral de Ciência do Clima e Sustentabilidade do MCTI, que o coordenará e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e Rede Nacional de Ensino e Pesquisa. A participação da sociedade civil e de representantes dos estados e municípios se dá apenas por meio de convite, sem direito a voto, com o propósito de contribuir para a execução dos trabalhos. Dentre as competências estão planejar, avaliar e deliberar sobre estratégias e metas relacionadas a implementação, desenvolvimento e sustentação do AdaptaBrasil; coordenar as atividades dos grupos de trabalho temáticos, com base em relatórios, estudos e no atendimento às solicitações e diretrizes do Comitê Gestor; e contribuir com informações para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas sobre mudança do clima no território brasileiro. O Comitê ainda não se reuniu e no seu website não conta com calendário de reuniões disponível.

Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL)

O Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, transferiu o Conselho Nacional da Amazônia Legal do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República. O mesmo se encontrava inativo desde a década de 2000 e, originalmente, não detinha atribuições relativas à mudança do clima. O novo decreto incluiu como uma das competências do colegiado, no seu Art. 3º, "acompanhar as ações de desenvolvimento sustentável e o cumprimento das metas globais em matérias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas". Tratando-se de um colegiado com foco regional (Amazônia Legal) e dado que uma das metas globais e da PNMC é justamente a redução de emissões oriundas de desmatamento e de degradação florestal, é de se esperar que o CNAL trate da implementação da política nacional de mudança do clima com certa prioridade. O Conselho não é citado na governança da PNMC, no entanto, e sua composição é estritamente de representantes do governo federal. Em termos de atividade, o CNAL já realizou 3 reuniões em 2020, sendo um dos poucos entes que exerce algum nível de coordenação de políticas públicas no momento. Até o momento, não há evidências de que o CNAL tenha tratado explicitamente de assuntos relativos à PNMC, como por exemplo do cumprimento da meta de mitigação para 2020. Mas o Conselho tem tratado indiretamente de mitigação (via controle de desmatamento) e de adaptação (já que responde pelas queimadas).



OBSERVA-SE QUE DIVERSOS COLEGIADOS EXTINTOS PELO DECRETO DO REVOGAÇO ATÉ O MOMENTO NÃO FORAM RECRIADOS

A recriação do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), que em sua nova versão seria presidida pela Vice-Presidência, foi anunciada por Mourão à imprensa, como resultado da retomada de negociações com Noruega e Alemanha, mas ainda não houve a oficialização dessa retomada. Um dos pontos de atenção na recriação deverá ser a manutenção da composição paritária do Cofa (governo federal, estaduais e sociedade civil), uma vez que é uma das cláusulas presentes no contrato do BNDES com a Noruega para doação de recursos (Política Por Inteiro, 2020[1]). A paralisação do Fundo Amazônia, que impede os repasses de novos recurso e que se estende por quase dois anos, ensejou uma ação no Supremo Tribunal Federal para restabelecê-lo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 59), movida por um conjunto de partidos (PSB, PSOL, PT e Rede), tendo sido realizada audiência pública em outubro de 2020, com a presença de órgãos governamentais, da academia e de organizações da sociedade civil.

Cumpre ressaltar que há colegiados que foram excluídos, mas continuam operando sem regulamentação específica, como o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC), que tem como objetivo assessorar tomadores de decisão e à sociedade brasileira informações técnico-científicas sobre mudança global do clima. A estrutura e o funcionamento do Painel têm como base o regramento aplicável ao IPCC. O Painel é composto por Plenária, Conselho Diretor, Comitê Científico, Secretaria Executiva, Grupos de Trabalho e Unidades de Apoio Técnico. Entre seus produtos, são elaborados e publicados, periodicamente, “Relatórios de Avaliação Nacional”, “Relatórios Técnicos”, “Sumários para Tomadores de Decisão” e “Relatórios Especiais”.

A tabela abaixo demonstra o resumo da atual situação dos diversos colegiados. Dez (10) colegiados foram descontinuados através da revogação dos instrumentos legais. No total, são 12 os colegiados vigentes em 2020, sendo 5 aqueles que constam da Lei da PNMC.



[1] https://www.politicaporinteiro.org/wp-content/uploads/2020/10/Analise-mensal-_-setembro-2020.pdf

TABELA 1. INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA PREVISTAS NO ART. 7 DA PNMC

Autoridade	*Papel*	*Foi extinta pelo Decreto do 9.759/19?*	*Houve nova regulamentação?*	*O que foi alterado?*
Comitê Interministerial (CIM)	Alinhar iniciativas de governo pertinentes ao curto prazo e ao Plano Clima Guiar e coordenar a política nacional	Não	Decreto nº 10.145/2019	Propõe nova governança de clima no CIM.
Comissão Interministerial (CIMGC)	Articular a ação governamental no que diz respeito às COPs. Coordenar e integrar as ações climáticas de diferentes ministérios	Não	Decreto nº 10.145/2019	Suas resoluções deverão ser referendadas pelo CIM
Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC)	Produzir orientações estratégicas Mobilizar a sociedade Monitorar a implementação da política	Não	Decreto nº 10.145/2019	Excluído da estrutura de governança do CIM
Rede Brasileira de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede CLIMA)	Assessorar técnico e cientificamente dedicado à mudanças climáticas globais	Não	Não	
Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatolvogia e Hidrologia	Colegiado Técnico para coordenar, acompanhar e contribuir para a avaliação da execução das atividades de meteorologia, climatologia e hidrologia	Não	Não	

TABELA 2. INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA ALÉM DAS PREVISTAS NO ART. 7 DA PNMC

Autoridade	*Papel que exerce*	*Foi extinta pelo Decreto do 9.759/19?*	*Houve nova regulamentação?*	*O que foi alterado?*
FNMC - Cômite Gestor	Financiar ações	Não	Decreto nº 10.143/2019 e Portaria MMA nº 575, de 11 de novembro de 2020	Competências alteradas e composição com menos participação social
Conselho Nacional de Política Energética - CNPE	Regular as políticas energética e de exploração de recursos minerais do país	Não	Resolução CNPE nº 14, de 2019 (novo Regimento Interno)	Composição com limitação à participação da sociedade civil
Comissão Mista Permanente de Mudanças Climáticas do Congresso Nacional	Acompanhar, monitorar e fiscalizar, de modo contínuo, as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil	Não	Não	-
Programa ABC - Comissão Executiva Nacional do Plano ABC	Monitorar e acompanhar periodicamente a implementação do Plano, além de propor medidas para superar eventuais dificuldades nesse processo	Sim	Decreto nº 10.431/2020	Competências reduzidas e composição com menos participação social
Comissão Técnica do Plano Setorial de Redução de Emissões da Indústria (CTPIN)	Comissão setorial	Sim	Decreto nº 10.275/2020	Composição com ampliação da participação governamental
Comissão Nacional de REDD+ (CONAREDD+)	Coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da Estratégia Nacional de REDD+	Sim	Decreto nº 10.144/2019	Composição alterada para reduzir a participação socia
Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg)	Propor planos e diretrizes e articular e integrar ações estratégicas para prevenção e controle do desmatamento ilegal e recuperação da vegetação nativa nos bioma	Sim	Decreto nº 10.142/2019 e Portaria MMA Nº 341, de 30 de julho de 2020	A Conaveg, além da competência sobre recuperação da vegetação nativa, passa a ter a atribuição, pelo novo decreto, sobre o PPCDAm e PPCerrado
Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (CCA-IMO	Propor medidas a serem implementadas em âmbito nacional, decorrentes dos compromissos assumidos perante a Organização Marítima Internacional e de suas recomendações.	Sim	Decreto nº 9.878/201	Composição alterada

TABELA 2. INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA ALÉM DAS PREVISTAS NO ART. 7 DA PN

Autoridade	*Papel que exerce*	*Foi extinta pelo Decreto do 9.759/19?*	*Houve nova regulamentação?*	*O que foi alterado?*
Fundo Amazônia - Comitê Orientador (COFA)	Financiar ações para desenvolvimento sustentável na Amazônia com base em pagamentos por reduções verificadas de emissões do desmatamento	Sim	Não	
Grupo Executivo (GEx)	Alinhar iniciativas de governo pertinentes ao curto prazo e ao Plano Clima, em nível técnico Implementar deliberações do CIM	Sim	Não	Excluído da estrutura de governança do CIM
Grupo de Trabalho Técnico - GTT de REDD+	Realizar levantamento de dados e informações sobre resultados, metodologias de redução de emissões do setor uso do solo e mudança de uso do solo no Brasil	Sim	Não	
Fundo Amazônia - Comitê Técnico (CTFA)	Avaliar e validar anualmente os resultados de redução de emissões oriunda do desmatamento na Amazônia	Sim	Não	Revogado pelo Decreto nº 10.223/2020
Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GTPI) e Comissão Executiva Mista do PPCDAm e o PPCerrado	Propor medidas e coordenar ações que visem a redução dos índices de desmatamento nos biomas brasileiros, por meio da elaboração de planos de ação para a prevenção e o controle dos desmatamento	Sim	Não	Grupo eliminado. A Conaveg é atualmente responsável pelo PPCDAm e PPCerrado

TABELA 2. INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA ALÉM DAS PREVISTAS NO ART. 7 DA PN

Autoridade	*Papel que exerce*	*Foi extinta pelo Decreto do 9.759/19?*	*Houve nova regulamentação?*	*O que foi alterado?*
Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC)	Disponibilizar a tomadores de decisão e à sociedade brasileira informações técnico científicas sobre mudança global do clima	Sim	Não	Excluído, mas continua em funcionamento
Comissão Gestora e o Comitê Executivo do Plano Setorial da Saúde	Compatibilizar a Política Nacional sobre Mudança do Clima com as políticas públicas de saúde por meio da elaboração, gestão, aprovação e revisão do PSMC - Saúde	Sim	Não	-
Grupo Técnico de Adaptação à Mudança do Clima (GTA	Monitoramento na área de adaptação à mudança do clima	Sim	Não	-
Núcleo de Articulação Federativa para o Clima (NAFC)	Promove diálogo entre os governos estaduais e federal para definição de uma agenda de trabalhos sobre a Política Nacional sobre Mudança do Clima	Sim	Não	-
Núcleo de Pensamento Estratégico sobre Mudança do Clima (NPE)	Contribuir para a reflexão sobre a mudança do clima frente o planejamento de longo prazo, subsidiando a SAE no planejamento estratégico e a integração entre políticas públicas.	Sim	Não	-

_03

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E ESTRUTURA DOS COLEGIADOS VIGENTES

Os doze (12) colegiados formalmente vigentes foram avaliados com base em três critérios de desempenho (atividade, efetividade e transparência) e três estruturantes (estrutura, representatividade e legitimidade)[2].

O entendimento de cada critério é o seguinte:

- **Estrutura -** conta com Secretariado e tem um regimento interno;
- **Atividade -** conta reuniões regulares/contínuas;
- **Efetividade -** há deliberações ou encaminhamentos feitos no colegiado e os mesmos têm consequências práticas evidentes;
- **Transparência -** mantém-se publicidade regular de trabalhos e resoluções;
- **Legitimidade -** a estrutura é usada para o mandato para o qual foi instituído, em sua plenitude;
- **Representatividade -** a estrutura contempla a participação social, o pacto federativo e a diversidade setorial, conforme apropriado.

Com base em evidências, foi tabulado o desempenho desses colegiados em quatro tabelas (3 a 6), posteriormente agrupadas em uma tabela geral (Tabela 7). A intenção não foi comparar os arranjos entre si, mas avaliar o padrão de atividade no âmbito individual e também no todo da PNMC, a fim de estabelecer padrões mínimos para as instâncias em questão melhor funcionarem. Em alguns casos, não se aplica (legenda N/A) a pergunta e em outros, não havia informação disponível publicamente (legenda N/D).

A seguir, apresentamos as tabelas com as pontuações conforme cada um desses sses critérios.

[2]Essa avaliação aplica a mesma metodologia e, portanto, atualiza a análise realizada por Natalie Unterstell a pedido do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, em 2017. Disponível em https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/como_se_governa_a_pnmc_no_brasil_hoje.pdf

TABELA 3. ESTRUTURA E ATIVIDADE

	Estrutura		***Atividade***				
COLEGIADOS	**1. Tem Secretariado específico?**	**2. Tem regimento interno?**	**3. Reuniu neste ano (2020)?**	**4. Reuniu no último ano (2019)?**	**5.Reuniu nos últimos três anos (2017, 2018 e 2019)**	**6. Tem um calendário de reuniões para 2020**	AVALIAÇÃO DESTES CRITÉRIOS
CIM	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Pouco Ativo
CIMGC	Sim	Sim	Sem informação	Sem informação	Sim	Sim	Sem informação
FBMC	Sim	Não	Sem informação	Sem informação	Sim	Sim	Pouco Ativo
FNMC	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Pouco Ativo
ABC	Sim	Não	Sem informação	Sem informação	Sem informação	Não	Sem informação
CNPE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Ativo
CTIBC	Sim	Não	Não	Sem informação	Não	Não	Sem informação
CONARED D+	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Ativo
CMPM-CN	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Ativo
CCA-IMO	Sim	Sim	Sim	Sim	Sem informação	Sim	Ativo
CONAVEG	Sim	Sim	Sem informação	Sim	Sim	Não	Inativo
ADAPTA BRASIL	Sem informação	Sem informação	Sem informação	Sem informação	Sem informação	Não	Sem informação

TABELA 4. EFETIVIDADE E TRANSPARÊNCIA

	Efetividade				*Transparência*			
COLEGIADOS	**1. Produziu resultados nos últimos três ano**	**2. Suas ações tiveram consequência?**	**3. Tem cumprido seu mandato (neste ano, 2020)?**	**4. Houve cobrança pública sobre a melhoria da estrutura ou performance no último ano?**	**5. Possui canal de comunicação/website?**	**6. Há documentação acessível sobre suas reuniões mais recentes?**	**7.Há documentação das reuniões dos últimos 5 anos?**	AVALIAÇÃO DESTES CRITÉRIOS
CIM	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não efetivo e não transparente
CIMGC	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Efetivo e transparente
FBMC	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não efetivo e transparente
FNMC	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Efetivo e não transparente
ABC	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Efetivo mas pouco transparent
CNPE	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Efetivo e transparente
CTIBC	Sem informação	Não se aplica	Não	Não	Não	Não	Não	Efetivo e transparente
CONARED D+	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Efetivo e pouco transparente
CMPMC-CN	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Efetivo e pouco transparente
CCA-IMO	Sem informação	Não se aplica	Sim	Não	Sim	Não	Não	Efetivo e transparente
CONAVEG	Sem informação	Não se aplica	Não	Não	Sim	Não	Não	Não efetivo e não transparente
ADAPTA BRASIL	Sem informação	Não se aplica	Não se aplica	Sem informação	Sem informação	Sem informação	Sem informação	Recém criado

TABELA 5. REPRESENTATIVIDADE E LEGITIMIDADE

	Inclusividade		***Legitimidade***				
COLEGIADOS	**1. Prevê ampla participação social?**	**2. Prevê participação de entes federados?**	**3. Teve alguma cobrança pública sobre necessidade de melhor equilíbrio, paridade ou representatividade no último ano?**	**4. Recepciona resultados de outros colegiados sobre mudança do clima?**	**5. Relata resultados ou discussões a alguma instância de mudança do clima?**	**6..Tem base em lei específica ou é citada na PNMC?**	AVALIAÇÃO DESTES CRITÉRIOS
CIM	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Legítimo, mas requer melhorias na representatividade
CIMGC	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Legítimo, mas não representativo
FBMC	Sim	Sim	Sim	Não se aplica	Sim	Sim	Legítimo, mas requer melhorias na representatividade e na conexão com colegiados da PNMC
FNMC	Não	Não	Sim	Não se aplica	Sim	Sim	Legítimo, mas requer melhorias na representatividade e na conexão com colegiados da PNMC
ABC	Não	Não	Não	Não se aplica	Sim	Não	Requer melhorias na legitimidade perante à sociedade e na conexão com colegiados da PNMC
CNPE	Não	Sim	Não	Não	Não se aplica	Sim	Legítimo, mas requer melhorias na representatividade e na conexão com colegiados da PNMC
CTIBC	Não	Sim	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não	Representativo e requer melhorias na legitimidade
CONARED D+	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Requer melhorias na legitimidade perante à sociedade e na conexão com colegiados da PNMC
CMPMC-CN	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Legítimo
CCA-IMO	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Legítimo, mas requer melhorias na representatividade e na conexão com colegiados da PNMC
CONAVEG	Não	Não	Não	Não se aplica	Não	Não	Requer melhorias na legitimidade perante à sociedade e na conexão com colegiados da PNMC
ADAPTA BRASIL	Não	Sim	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não	Requer melhorias na Requer melhorias na legitimidade perante à sociedade e na conexão com colegiados da PNMC

TABELA 6. RELEVÂNCIA

Relevância

COLEGIADOS	1. Discutiu algum documento para UNFCCC em 2019 e 2020?	2. Apresentou documento relevante à posição brasileira na UNFCCC nos últimos 5 anos?	3. Discutiu o cumprimento das metas de 2020 / NAMAs?	4. Discutiu a NDC brasileira?	5. Discutiu /apresentou alguma meta ou plano de MC nos últimos 2 anos?	AVALIAÇÃO DESTES CRITÉRIOS
CIM	Não	Sim	Não	Não	Não se aplica	Relevante à definição das metas brasileiras no passado
CIMGC	Sim	Sim	Não	Não	Não se aplica	Relevante à definição das metas brasileiras no passado
FBMC	Não	Não se aplica	Não se aplica	Sim	Não se aplica	Relevante à definição das metas brasileiras no passado
FNMC	Não se aplica	Não se aplica	Não	Não se aplica	Não se aplica	Não relevante à definição das metas brasileiras
ABC	Não se aplica	Não se aplica	Sim	Não	Não se aplica	Relevante à implementação e definição das metas brasileira
CNPE	Não se aplica	Não se aplica	Não	Sim	Não se aplica	Relevante à implementação e definição das metas brasileiras
CTIBC	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não	Não se aplica	Não relevante à definição das metas brasileiras
CONARED D+	Não se aplica	Não	Não se aplica	Não	Não se aplica	Relevante à implementação e definição das metas brasileiras no passado
CMPM-CN	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Relevante à implementação e definição das metas brasileiras
CCA-IMO	Não se aplica	Não se aplica	Não	Não	Não se aplica	Relevante à implementação e definição das metas brasileira
CONAVEG	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não relevante à definição das metas brasileiras
ADAPTA BRASIL	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não relevante à definição das metas brasileiras

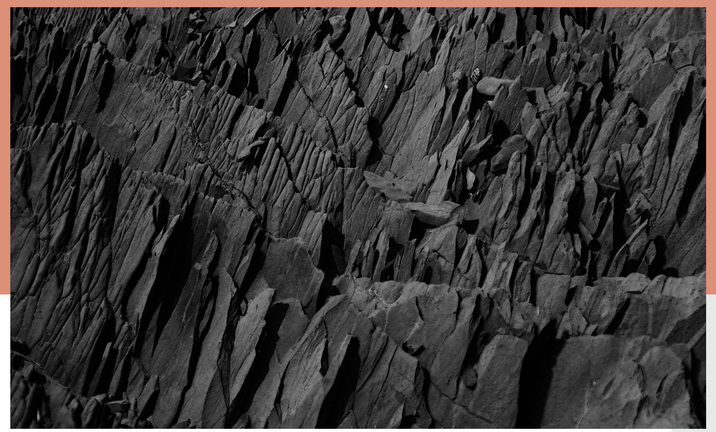
Levando em conta a constatação acima sobre a situação de cada colegiado, chega-se à conclusão que todos os colegiados requerem ajustes. A situação difere daquela de 2017, quando, através de avaliação similar, recomendou-se eliminar alguns e manter o nível de trabalho de outros. No geral, aqueles colegiados que estavam em boa situação perderam representatividade e relevância nos últimos 3 anos. A seguir, o quadro resumo.

TABELA 7. QUADRO RESUMO DA AVALIAÇÃO DOS COLEGIADOS VIGENTES EM 20

COLEGIADOS	*Estrutura*	*Atividade*	*Efetividade*	*Transparência*	*Representatividade*	*Legitimidade*	*Relevância*	RECOMENDAÇÃO
CIM	Estruturado	Pouco Ativo	Não efetivo	Não transparente	Não representativo	Legítimo	Relevante à definição das metas brasileiras no passad	**Ajustar**
CIMGC	Estruturado	Ativo	Efetivo	Transparente	Não representativo	Legítimo	Relevante à definição das metas brasileiras no passado	**Ajustar**
FBMC	Não estruturado	Pouco Ativo	Não efetivo	Transparente	Requer melhorias na representatividade	Requer melhorias na conexão com colegiados da PNMC	Relevante à definição das metas brasileiras no passado	**Ajustar**
FNMC	Estruturado	Pouco Ativo	Efetivo	Não transparente	Requer melhorias na representatividade	Legítimo	Não relevante à definição das metas brasileiras no passado	**Ajustar**
ABC	Sem informação	Sem informação	Efetivo	Pouco transparente	Não representativo	Requer melhorias na conexão com colegiados da PNMC	Relevante à definição das metas brasileiras no passado	**Ajustar**
CNPE	Estruturado	Ativo	Efetivo	Transparente	Representativo	Requer melhorias na conexão com colegiados da PNMC	Relevante à definição das metas brasileiras no passado	**Ajustar**
CTIBC	Sem informação	Sem informação	Efetivo	Transparente	Requer melhorias na representatividade	Requer melhorias na conexão com colegiados da PNMC	Não relevante à definição das metas brasileiras no passado	**Ajustar**
CONARED D+	Estruturado	Ativo	Efetivo	Pouco transparente	Represe Requer melhorias na representatividade	Requer melhorias na conexão com colegiados da PNMC	Relevante à definição das metas brasileiras no passado	**Ajustar**
CMPM-CN	Estruturado	Ativo	Efetivo	Pouco transparente	Representativo	Legítimo	Relevante à definição das metas brasileiras no passado	**Ajustar**
CCA-IMO	Estruturado	Ativo	Efetivo	Transparente	Requer melhorias na representatividade	Legítimo	Relevante à definição das metas brasileiras no passado	**Ajustar**
CONAVEG	Não estruturado	Ativo	Efetivo	Não transparente	Requer melhorias na representatividade	Requer melhorias na conexão com colegiados da PNMC	Não relevante à definição das metas brasileiras no passado	**Ajustar**
ADAPTA BRASIL	Sem informação	Sem informação	Sem informação	Sem informação	Sem informação	Sem informação	Não relevante à definição das metas brasileira	**Ativar**

04

CONCLUSÃO



Retomando alguns dos desafios presentes há algum tempo, na prática, "a governança climática tem se mostrado fragmentada, pouco efetiva e pouco transparente, além de apontar para uma governança na qual falta uma liderança executiva clara e mecanismos que gerem convergência das ações de governo com seus projetos. No que tange à visão estratégica, não há gravitação em torno de um projeto comum, que fixe a direção, focalize o escopo, defina os limites das funções e papéis e proveja consistência".

Em 2020, além desses, há desafios adicionais.

Tomando em conta os desdobramentos relativos ao Acordo de Paris e a necessidade da implementação da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira, entende-se que, em termos de governança, há necessidade de revisitar a Política Nacional Sobre Mudança do Clima – PNMC, conforme Lei No 12.187/2009 no sentido de atribuir novas competências e gerar senso de urgência à implementação dos compromissos climáticos.

A governança atual da PNMC está centrada no CIM e não integra nem o FBMC nem as demais instâncias colegiadas na efetiva implementação da política climática. Apesar do novo Decreto do CIM ter definido competências específicas aos órgãos quanto a atribuições de implementação da política doméstica e internacional, por não manter um bom nível de atividade e transparência, sua efetividade é comprometida.

Grupos relevantes à PNMC sem 'vasos comunicantes' com a mesma precisam de uma estrutura que exerça boa coordenação da mesma; isso inclui: CCA-IMO, CIMGC, CONAMA e CONAREDD+. As decisões tomadas nesses órgãos tem impacto tanto nas negociações internacionais quanto na Implementação da PNMC. Por exemplo, a CCA-IMO define posições brasileiras quanto a emissões da navegação marítima; já o CONAMA decide sobre padrões de emissões veiculares e poderia definir estándares para outros tipos de emissões. Na atual estrutura do CIM, há previsão de que coordenação sobre esses temas seja exercida. Na prática, porém, não tem havido essa organização.

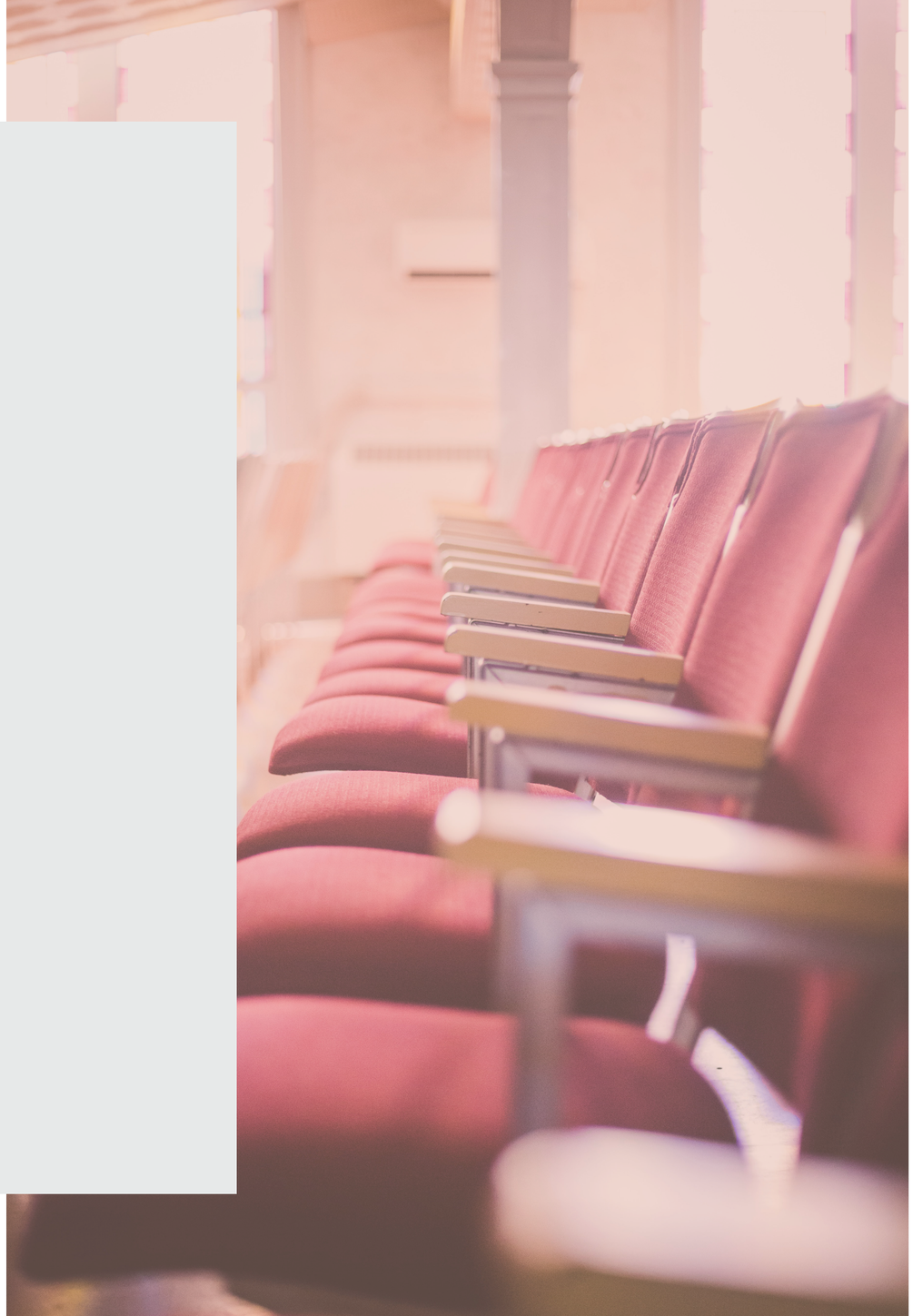
Sobre precificação real de carbono, os esforços existentes estiveram concentrados na etapa de formação da agenda, sem avanços regulatórios até o momento. É natural supor que para avançar nesta agenda, um arranjo mais robusto do que apenas grupos criados em torno de um projeto ou parceria seja necessário, até mesmo a projeção de uma instância reguladora no futuro.

A atual configuração da governança é lacônica a respeito da competência de regulação de mercado ou de precificação de carbono. Apesar de haver um artigo na PNMC específico sobre uma modalidade Mercado, este nunca foi implementado pois não houve justamente clareza sobre quem responderia por essa tarefa.
Com o advento do Acordo de Paris e as novas considerações sobre mercado, no âmbito do Artigo 6 daquele instrumento, faz-se premente a definição de mandato para regulação econômica desta matéria e a conformação de um arranjo sofisticado e competente para definir estas matérias. Certamente, o Ministério da Economia e seus órgãos vinculados terá papel importante nisso.

Outro problema central é a exclusão da sociedade no arranjo decisório. Esse se tornou um aspecto comum a todos os colegiados na atual configuração e que não se fazia tão presente nos ciclos políticos anteriores. Os colegiados recriados na atual gestão, como já explicado na análise acima, são despidos de participação social.

Diferentemente do que preconiza a PNMC e suas regulamentações, que fazem diversas menções ao princípio da participação cidadã (Art. 3o), a participação social e disseminação de informações (Art. 5o, V e XII) e consultas públicas (Dec. 7.390/10, Art 4o, para. 1), o estado atual da governança da PNMC revela um sistema fechado ao governo federal. É importante para aumentar o accountability e a resiliência das decisões de Estado sobre esta política que haja oportunidades sistemáticas de interação com a sociedade.

Uma estrutura de coordenação estratégica funcional e aberta ao diálogo democrático se faz necessária, sob o risco da fragmentação se ampliar ainda mais e afetar negativamente os resultados da política. A estrutura de governança ainda requer uma melhoria institucional mais ousada e complexa no poder regulador, principalmente para garantir a articulação entre os o planejamento do setor público, os instrumentos econômicos e o acompanhamento do desempenho na consecução das metas.



_05

RECOMENDAÇÕES

Ao Poder Legislativo

• Tratar a ciência como elemento principal para a governança climática, haja vista que a tomada de decisão sobre os rumos do país nesta agenda pública dependem do bom uso da melhor ciência disponível;

• Produzir legislação complementar à PNMC que garanta que os papéis de regulação de emissões e de gestão de riscos climáticos sejam determinados na estrutura do Poder Executivo;

• Produzir legislação complementar à PNMC que indique uma adequada regulação de emissões, inclusive sobre precificação de carbono;

• Envolver a Comissão Mista Permanente do Congresso Nacional em seu papel de fiscalizador pleno;

• Solicitar ao TCU acompanhamento e novas auditorias sobre a PNMC;

• Avançar com a aprovação do PL 4.816/2019 que obriga à avaliação anual de instrumentos de execução da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (Lei 12.187, de 2009) e atualização de programas a cada cinco anos, no mínimo.

Ao Poder Executivo

• Tratar a ciência como elemento principal para a governança climática, haja vista que a tomada de decisão sobre os rumos do país nesta agenda pública dependem do bom uso da melhor ciência disponível;

• Retomar a participação ampla e efetiva de representantes da sociedade civil e da academia, inclusive nas instâncias colegiadas onde houve a redução da participação;

• Valorizar e reinserir a participação de representantes de governos estaduais e municipais nas diversas instâncias de regulação de emissões e de adaptação, particularmente no Conselho Nacional da Amazônia Legal, no CONAMA, Comitê Gestor do FNMC

• Garantir espaço de articulação interfederativa, de competência da Casa Civil;

• Recriar o Comitê Orientador do Fundo Amazônia e o respectivo Comitê Técnico do Fundo Amazônia, imediatamente;

• Efetivar a Conaveg, que atualmente cumpre o importante papel de coordenar e monitorar a implementação do PPCDam e PPCerrado, delimitando suas competências de forma que não conflitem com as atribuições do Conselho Nacional da Amazônia Legal, que passou a tratar de mitigação das emissões de GEE via controle de desmatamento.

• Apoiar adequadamente com recursos técnicos e financeiros o Fórum Brasileiro e o Painel Brasileiro de Mudança do Clima;

• Divulgar o calendário de reuniões dos colegiados por meio do Diário Oficial da União e nos websites dos ministérios que os secretariam ou coordenam

• Ajustar os Decretos de criação dos colegiados que hoje não contam com participação social, de modo a garantir representatividade ampla

• Garantir que, conforme decreto que o criou, o FBMC se reúna, em caráter ordinário, no mínimo, anualmente, para aprovar o relatório anual das atividades realizadas e o plano anual de trabalho para os doze meses subsequentes, e, em caráter extraordinário, por convocação do Presidente da República.

Ao Poder Judiciário

Expandir o conhecimento dos membros do Judiciário a respeito da política de mudança do clima, haja vista a crescente judicialização crescente sobre esta matéria.

REFERÊNCIAS:

BORN, R. H. *Governança e sustentabilidade: desafíos para todos*. Vitae Civilis, São Paulo, 2007 (avulso)

Neuhaus, E. & Born, R.H. *Governança ambiental internacional*. Perspectivas, cenários e recomendações. Vitae Civilis Instituto & FBOMS - Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento.São Paulo / Brasília. Setembro 2007.

OSTROM, E. A polycentric approach for coping with climate change. Washington: The World Bank, Oct. 2009 (Policy Research Working Paper, n. 5095).

Senado Federal. Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brasilia, 2019. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/28c64663-f9c0-43cf-9c7d-7b88c6283746. Último acesso em 25.nov.20.

UNTERSTELL, N. Como se governa a política de mudança do clima hoje? Diagnóstico do desenho e da evolução dos arranjos de governança, 2017. Disponível em: https://www.wwf.org.br/?60844/Como-se-governa-a-poltica-nacional-de-mudana-do-clima-no-Brasil-hoje. Último acesso em 13.11.2020.

CAPÍTULO
02

ART. 9°

MERCADO BRASILEIRO DE REDUÇÃO DE EMISSÕES (MBRE)

Autores[3]: Caroline Dihl Prolo, André de Castro dos Santos, Vladimir Miranda Abreu, Raphaela Pérez Mafra Barreto, Ana Flavia Trevizan, Yago Ferreira Freire, João Daniel de Carvalho, Ana Paula Chagas, Natascha Trennepohl, Maria Eduarda Senna Mury e Jaciele Davi

Colaboradores[4]: Thais de Castro Stoppe
Ana Clara Simões

[3] Todos membros e membras da LACLIMA (Latin American Climate Lawyers Initiative for Mobilizing Action)
[4] Membras da LACLIMA



01 MERCADOS DE CARBONO INTERNACIONAIS

Os mercados de carbono são uma espécie de instrumento econômico voltado à mitigação das causas das mudanças climáticas globais. O princípio básico de um mercado de carbono é a transferência de títulos equivalentes a direitos de emissão entre agentes públicos ou privados que estejam comprometidos a manter suas emissões em determinados limites, os quais podem ser definidos voluntariamente ou por meio de normas nacionais ou tratados internacionais que venham a criar mercados regulados.

Na esfera internacional, destacam-se os mercados regulados de carbono criados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês): os previstos no Protocolo de Quioto (KP, na sigla em inglês) e no Acordo de Paris (PA, na sigla em inglês). Além desses, surgiram nas últimas décadas mercados voluntários envolvendo países, empresas e entidades estatais subnacionais. Há também países e governos subnacionais que criaram seus mercados regulados domésticos de carbono, restritos às suas respectivas jurisdições.

Em todas essas experiências, o objetivo é: precificar o carbono e viabilizar economicamente a transição para a economia de baixo carbono.



_A

OS “MECANISMOS DE FLEXIBILIZAÇÃO” DO PROTOCOLO DE QUIOTO: COMÉRCIO DE EMISSÕES, IMPLEMENTAÇÃO CONJUNTA E MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO

No âmbito do KP, foi criado o primeiro mercado de carbono regulado internacional. Assim os “mecanismos de flexibilização” foram instrumentos de mercado criados para auxiliar os países desenvolvidos (países listados no Anexo I da UNFCCC, e que detêm obrigações legais de limitação de emissões conforme delimitado no Anexo B do KP) a cumprirem suas metas dentro do KP.

Os três mecanismos de flexibilização previstos no KP são (i) Comércio de Emissões; (ii) Implementação Conjunta; e (iii) Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

No Anexo B do KP designou-se uma cota de quantidade de emissões de gases de efeito estufa que os países desenvolvidos poderiam utilizar dentro de um período de compromisso inicial (um “orçamento de carbono”). Essa cota foi representada por unidades transferíveis chamadas “permissões” de emissão de GEE (“allowances”). Nesse contexto, a “meta” quantificada de cada país desenvolvido dentro do KP é na verdade um orçamento de carbono ao qual eles estão restritos.

O Comércio de Emissões, conforme disposto no Artigo 17 do tratado[5] permite que os países desenvolvidos (Partes integrantes do Anexo I), que possuem compromissos quantificados de limitação ou redução de emissões, negociem entre si parte de suas permissões de emissão (“allowances”). Dessa forma, um país que se manteve dentro de seu orçamento/meta, e, mais do que isso, que conseguiu ser mais eficiente no controle das suas emissões de GEE a ponto de ter um “excedente” de permissões que ele não vai precisar utilizar, pode transferir seu excedente de permissões a outro país que tenha emitido mais do que o previsto no seu orçamento (e assim tenha “déficit” de permissões) (SABBAG, 2008). Essas transferências, contudo, devem ser feitas de forma suplementar às ações domésticas de limitação de emissões. O Comércio de Emissões assim estabeleceu-se como mecanismo do tipo “cap and trade”[6].

A Implementação Conjunta, prevista no Artigo 6° do KP[7], consiste na implementação de atividades e projetos de redução dos gases de efeito estufa listados no Anexo A do KP, por duas ou mais partes do Anexo I; ou seja, trata-se de projetos de iniciativa conjunta entre países desenvolvidos, cujo objetivo é o cumprimento de suas respectivas metas, de maneira economicamente vantajosa às Partes envolvidas.

O terceiro mecanismo de flexibilização criado pelo KP é o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Disposto no artigo 12 do referido tratado internacional[8], é único dos mecanismos que permite a participação dos países em desenvolvimento. Este mecanismo também compreende a implantação de projetos que reduzem emissão de GEE em países em desenvolvimento, visando ao crescimento econômico sustentável destes, que podem ser financiados pelas Partes do Anexo I. Em troca, os países desenvolvidos investidores ficam com os créditos da redução de emissões de GEE, que são computados e abatidos de seus compromissos de redução de emissão determinados pelo KP. Os créditos de emissão são contabilizados a partir da expedição das Reduções Certificadas de Emissão (RCE), unidades emitidas no âmbito do KP, pelo Conselho Executivo do MDL, para cada tonelada de CO2 equivalente reduzida ou removida da atmosfera.

Para que haja a emissão da RCE, é preciso que os projetos de redução impliquem em reduções efetivas de GEE e que não ocorreriam caso o projeto não fosse realizado, ou seja: devem ser reduções reais, mensuráveis e adicionais. Ademais, para que sejam validados pelo respectivo Conselho Executivo do MDL, os projetos antes devem passar pela aprovação da Entidade Nacional Designada de cada país (JURAS, 2012; RETTMANN, 2020).

O MDL pode ser classificado como sistema de baseline-and-credit, no qual "entes públicos e/ou privados obtêm certificados representativos da redução efetiva de GEE pela implementação de projetos e/ou programas de redução de emissões. Tais certificados são emitidos ex-post, ou seja, após a verificação dos resultados, e são negociáveis. Cada certificado representa a redução efetiva de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente (tCO2e) (LUDENA et al, 2015).

Os créditos de emissão originados em sistemas de baseline-and-credit, como o MDL, são conhecidos como offsets. Assim, os "offsets" são créditos originados a partir de certificados de redução de emissões, que servem para compensação das emissões de outros atores que tenham suas emissões reguladas em um mercado regulado ou que tenham voluntariamente optado por limitar as suas emissões.



[5] Artigo 17 do Protocolo de Quioto: "A Conferência das Partes deve definir os princípios, as modalidades, regras e diretrizes apropriados, em particular para verificação, elaboração de relatórios e prestação de contas do comércio de emissões. As Partes incluídas no Anexo B podem participar do comércio de emissões com o objetivo de cumprir os compromissos assumidos sob o Artigo 3. Tal comércio deve ser suplementar às ações domésticas com vistas a atender os compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos sob esse Artigo."

[6] Este sistema, que em português pode ser chamado de "teto e comércio", dá-se a partir das seguintes medidas: em primeiro lugar, uma autoridade ambiental estabelece um limite total (teto) de emissões de determinados poluentes ou substâncias controladas para um conjunto de fontes, em um determinado lapso temporal; a segunda etapa é dividir esse teto em quotas; em seguida, são distribuídas entre as fontes, conforme critérios definidos na regulamentação do programa; essas cotas podem ser negociadas entre as fontes; o quarto componente refere-se ao estabelecimento de um sistema de verificação das emissões decorrentes das atividades dos agentes econômicos, para gerar informações a serem reportadas à autoridade reguladora; finalmente, a autoridade compara as emissões dos agentes com suas cotas – originalmente distribuídas ou adquiridas – e impõe eventuais penalidades caso as tenha ultrapassado (NUSDEO, 2012). O sistema de cap and trade pode ser compreendido também como um meio de internalização das externalidades ambientais oriundas do crescimento e desenvolvimento econômicos ancorados no modelo de alto carbono, o qual não seria alterado pela mera adoção de sistema de comando e controle no âmbito do KP (SANTOS, 2018).

[7] Artigo 6º, item 1 do Protocolo de Quioto: "1. A fim de cumprir os compromissos assumidos sob o Artigo 3, qualquer Parte incluída no Anexo I pode transferir para ou adquirir de qualquer outra dessas Partes unidades de redução de emissões resultantes de projetos visando a redução das emissões antrópicas por fontes ou o aumento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa em qualquer setor da economia, desde que: (a) O projeto tenha a aprovação das Partes envolvidas; (b) O projeto promova uma redução das emissões por fontes ou um aumento das remoções por sumidouros que sejam adicionais aos que ocorreriam na sua ausência; (c) A Parte não adquira nenhuma unidade de redução de emissões se não estiver em conformidade com suas obrigações assumidas sob os Artigos 5 e 7; e (d) A aquisição de unidades de redução de emissões seja suplementar às ações domésticas realizadas com o fim de cumprir os compromissos previstos no Artigo 3."

_B

OS MECANISMOS DE MERCADO DO ACORDO DE PARIS: ARTIGO 6.2 E ARTIGO 6.4

Com o advento do PA, cujo texto foi aprovado em 2015, e está em vigor desde 2016, novas regras foram estabelecidas no âmbito do mercado regulado pela UNFCCC. Como se sabe, o PA alterou a abordagem essencialmente bifurcada da dinâmica de compromissos das Partes na UNFCCC. No novo tratado, todos os países, tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento, tem o compromisso legalmente vinculante de apresentar algum esforço para a mitigação e a adaptação das causas e efeitos das mudanças climáticas, a sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês).

Para que os países possam não só cumprir suas NDCs, mas promover ainda mais mitigação[9], o PA prevê também a possibilidade de os países cooperarem entre si e se engajarem em instrumentos de mercado semelhantes ao do KP, conforme estabelece o artigo 6 deste tratado.

O artigo 6 contém três mecanismos de cooperação voluntária: dois mecanismos baseados em mercado (6.2 e 6.4), e um baseado em uma abordagem não-mercadológica (6.8). No presente tópico, abordaremos especificamente os mecanismos de mercado previstos nos artigos 6.2 e 6.4.

O Artigo 6.2 permite às Partes cooperarem entre si por meio de transferências de seus "resultados de mitigação transferidos internacionalmente" (em inglês "ITMOs"). Por meio dessas abordagens cooperativas, é possível reduzir custos de abatimento de emissões, uma vez que permite aos países realizarem as reduções de emissões de forma eficiente, onde os custos são menores, e assim facilitando potencialmente o aumento de ambição. Nesse contexto, é um mecanismo semelhante ao Comércio de Emissões do KP.

Já o artigo 6.4 estabelece um mecanismo de geração de créditos de redução de emissões gerados por meio da implementação de projetos específicos[10], supervisionados pela UNFCCC. Nesse caso, haveria a geração de créditos a partir da redução de emissões de um projeto, calculada com base em uma projeção futura de emissões de GEE. Este mecanismo se assemelha ao MDL e à Implementação Conjunta do KP.

No entanto, ainda não houve regulamentação do funcionamento desses mercados do artigo 6. A negociação das regras de funcionamento dos mercados previstos no PA é um dos únicos itens pendentes de regulamentação do PA, o que se entende diante da complexidade do tema: criar um mercado de carbono efetivamente global, com regras aplicáveis a todos os países, é uma missão árdua. Para garantir a integridade do sistema, é importante que ele assegure que o país atenda a obrigações de transparência, estabeleça uma governança robusta e possua uma meta nacional ambiciosa.

A cooperação internacional por meio dos mercados de carbono pode atrair financiamentos públicos e privados e ser um catalisador de reduções de emissões em um país que recebe a atividade de mitigação. E para os países compradores ou adquirentes, o uso dos mercados de carbono amplia o acesso a oportunidades de redução de emissões. Isso pode levar a uma maior ambição, considerando que o incremento da relação custo/benefício das ações de mitigação (IETA, 2018).

[8] Artigo 12: 1. Fica definido um mecanismo de desenvolvimento limpo. 2. O objetivo do mecanismo de desenvolvimento limpo deve ser assistir às Partes não incluídas no Anexo I para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção, e assistir às Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3. 3. Sob o mecanismo de desenvolvimento limpo: (a) As Partes não incluídas no Anexo I beneficiar-se-ão de atividades de projetos que resultem em reduções certificadas de emissões; e (b) As Partes incluídas no Anexo I podem utilizar as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais atividades de projetos, para contribuir com o cumprimento de parte de seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3, como determinado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

[9] Um dos principais requisitos deste novo mecanismo é o objetivo de proporcionar uma "mitigação geral das emissões globais". Nas negociações em andamento sobre as regras internacionais que regem o Acordo de Paris, os países têm opiniões diferentes sobre o que exatamente esse requisito significa e como ele deve ser operacionalizado e implementado (SCHNEIDER et al, 2018).

[10] Chegou a ser chamado de "Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável", mas o nome ainda não é oficial.



_C

CENÁRIO DE NEGOCIAÇÕES DO ARTIGO 6.

Conforme demonstramos, o PA, em seu Artigo 6, prevê a criação de um mercado global de carbono, mas ainda não estão definidas as regras operacionais deste instrumento. Acordar a regulamentação deste fundamental artigo do PA foi um dos principais objetivos da COP-25, realizada em Madri, em 2019. Contudo, a regulamentação permanece pendente. Essas regras do artigo 6 para os mercados de carbono e outras formas de cooperação internacional são a última parte do regime de Paris a ser resolvida, depois que o restante de seu "livro de regras" foi acordado na COP-24, em Katowice.

Ao contrário dos acordos de comércio de carbono sob Quioto, os mercados do artigo 6.4 são obrigados a garantir a mitigação geral nas emissões globais. Isso significa que eles devem garantir uma redução líquida nas emissões, em vez de apenas compensar o CO2 liberado em um país com economia em outro; ademais, embora o PA mencione apenas o objetivo da "mitigação geral nas emissões globais" no artigo 6.4, há um forte impulso dos países vulneráveis, em particular, para garantir que seja abrangido neste objetivo também o comércio ao abrigo do Artigo 6.2 (CARBON BRIEF, 2019).

Outro ponto-chave ainda em discussão para a regulamentação do artigo 6 refere-se à dupla contagem e aos chamados "ajustes correspondentes". Ou seja, quando uma redução de emissões é vendida para outro país ou empresa no exterior, o país vendedor deve fazer um ajuste em sua contagem de emissões para contabilizar a transferência da economia a ser usada em outro lugar (este é um "ajuste correspondente"); embora possa parecer evidente que o país que hospeda a venda não deve ter permissão para contabilizar esses créditos em suas próprias metas climáticas. Se isso fosse permitido, resultaria na contagem duas vezes dessas reduções de emissões, o que prejudicaria os esforços para reduzir as emissões de CO2. (CARBON BRIEF, 2019)[11]. Por isso, a orientação contábil é uma parte fundamental das negociações em andamento sobre o livro de regras do artigo 6, que deve levar em conta, também, o desafio técnico decorrente da inconsistência metodológica entre as NDCs dos diferentes países.

[11] *Conforme disponível em: https://www.carbonbrief.org/in-depth-q-and-a-how-article-6-carbon-markets-could-make-or-break-the-paris-agreement. Acesso em 13.11.2020.*



Outra das questões mais polêmicas para as negociações é se os projetos da era de Quioto devem ser incluídos no esquema de comércio do artigo 6.4, junto com as metodologias que regem como eles calculam suas economias de CO2 e as "unidades" de crédito de carbono que já geraram. Esse debate ocorre apesar de o PA não exigir essa transição: na verdade, o texto da decisão de Paris explicitamente "encoraja" o cancelamento voluntário das unidades da era de Quioto. No entanto, vários países que abrigam um grande número de projetos de MDL em andamento, como Brasil e Índia, desejam permitir sua transição completa junto com as metodologias e unidades da era de Quioto; outros temem que uma transição completa possa minar a ambição do regime climático internacional, permitindo que metas já frágeis sejam cumpridas sem nenhum esforço adicional, com a utilização desses créditos disponíveis (CARBON BRIEF, 2019).

Com o adiamento da COP-26 para 2021, em decorrência da pandemia de COVID-19, andamentos mais concretos para a definição das regras do mercado de carbono no PA também foram adiados. Contudo, dado o interesse dos países em viabilizar economicamente seus esforços de mitigação, tudo indica que essas diferenças serão resolvidas e, em breve, este comércio poderá ser operacionalizado.

02 MERCADOS DE CARBONO DOMÉSTICOS DE OUTRAS JURISDIÇÕES

Considerando o objetivo de uma análise comparativa entre diferentes mercados regulados relevantes, no contexto desta Nota Técnica, destacamos a importância dos que foram aqui escolhidos, sendo estes os mercados da União Europeia (EU Emissions Trading Scheme – EU ETS), da Califórnia (Californian Cap-and-Trade Program) e da Colômbia (Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de Gases de Efecto Invernadero – PNCTE).

Os mercados europeu e californiano foram pioneiros, tendo em vista sua extensão e alcance, nas décadas que seguiram a assinatura do KP, momento em que a comunidade internacional e seus agentes de interesse, sob a égide desse novo pacto, ainda buscavam compreender a viabilidade de implementação dos mercados regulados.
Neste cenário, é certo que o mercado europeu se destaca por ser o primeiro da categoria de comércio de emissões (cap-and-trade), e também por sua amplitude enquanto sistema jurisdicional de proporções transnacionais.

O primeiro período de compromisso começou em 2005, mesmo ano em que o regramento de Quioto efetivamente entrou em vigor. O segundo período coincidiu com o primeiro período de compromisso do KP, e vigorou entre janeiro de 2008 e dezembro de 2012.

Em paralelo, apesar de os Estados Unidos da América (EUA) não terem ratificado o KP, o Estado da Califórnia criou seu próprio mercado de emissões, um sistema independente e de âmbito subnacional, que é, atualmente, o segundo maior comércio de emissões do mundo. Este é um bom exemplo de que estruturas de mercados jurisdicionais regionais podem ganhar tração e se tornar protótipos para políticas públicas mais abrangentes.

Por fim, abordamos o mercado colombiano, de importância para o contexto latino-americano e, especialmente, o brasileiro, tendo em vista que a Colômbia compartilha com o Brasil e com outros países sul-americanos o bioma amazônico. O compartilhamento desse imenso cinturão verde, a maior floresta tropical do mundo, e todos seus consequentes serviços ecossistêmicos, oferece ponderações similares, que podem ser úteis à realidade brasileira, no que se refere à estruturação de um mercado de carbono regulado; daí a importância da análise do PNCTE para esta Nota Técnica.

2.1. UMA ANÁLISE COMPARATIVA: EUROPA, CALIFÓRNIA E COLÔMBIA

No exemplo europeu, o EU ETS (European Union Emissions Trading Scheme), estabelecido em regime supranacional (Diretiva 2003/87/CE), é um sistema de comércio de emissões do tipo cap and trade, pilar da política climática da UE para combater as alterações climáticas por meio da redução de GEE, de uma forma rentável e economicamente eficiente.
No ordenamento jurídico californiano, o sistema apresenta componentes de cap-and-trade e baseline-and-creditting, e foi estabelecido por uma lei específica estadual que instituiu o programa relacionado às mudanças climáticas, conhecido como Global Warming Solutions Act. Aqui, é interessante notar que a lei foi inserida como uma nova seção ao Código de Saúde e Segurança da Califórnia, que já tratava de questões relacionadas à poluição atmosférica, mas não possuía previsão específica sobre os GEE.

O sistema californiano foi instituído sem necessariamente haver um período de teste, embora o escopo dos setores regulados venha aumentando com o passar dos anos. No EU ETS, o regime de implementação é dividido em quatro fases, contando como uma primeira etapa piloto.
A Colômbia, por sua vez, delineou um robusto arcabouço jurídico para promover os mercados de carbono, mas não os estabeleceu ainda, embora conte com um dos conjuntos de leis e políticas públicas de descarbonização mais avançados da América do Sul.

Em 2017, a Colômbia implementou o Imposto Nacional de Carbono como parte de sua reforma tributária nacional[12]. O imposto é considerado um mecanismo preventivo, conferindo natureza híbrida ao sistema ao permitir que os emissores reduzam o valor pago através da compensação de emissões via offsets, por meio de projetos de redução ou captura de GEE.

Neste importante quesito, a legislação colombiana estabelece as condições de elegibilidade dos offsets para certos projetos de sequestro de GEE. Os projetos elegíveis se deram após 2010 no território nacional colombiano, seguindo uma das seguintes metodologias (IETA, 2018)[13]:

- Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL); ou

- Aqueles desenvolvidos por programas de certificação ou padrões de carbono que foram consultados publicamente e verificados por um terceiro devidamente credenciado pela UNFCCC, ou reconhecido pelo governo nacional por meio de um Órgão Nacional de Normalização, ou atender aos requisitos para o registro de iniciativas estabelecidas pelo registro de REDD +.

Como dito acima, o sistema de offsets também tem certa relevância no mercado californiano. A estrutura do mercado conta com um sistema de registro para offsets de carbono, denominado Offset Project Registry, onde o California Air Resources Board (CARB), órgão regulador, aprova entidades terceirizadas que tem o papel de funcionar como operadoras destes registros, atuando como intermediárias e certificadoras dos projetos em seus estados de origem. Importante salientar que o mecanismo é válido somente para estados americanos.

Contudo, os offsets só podem representar até 8% das estratégias de mitigação dos setores regulados, garantindo que a compensação não crie o malfadado "jogo de soma zero". Assim, o sistema obriga as empresas também a criar estratégias de insetting.

Na Califórnia, o mercado de carbono voluntário opera regularmente às margens do sistema de cap-and-trade. Ainda que haja possibilidades de integração e incorporação no comércio de emissões dos créditos emitidos por certificadoras do mercado voluntário, há exigência que a geração desses créditos se dê em sistemas jurisdicionais. Isso é bastante relevante para os créditos de REDD+. Nesse sentido, recentemente foi criado o Tropical Forest Standard (TFS), um padrão de certificação oferecido pelo

[12] *Conforme disponível em https://ledslac.org/wp-content/uploads/2019/09/EdC-Impuesto-al-Carbono-Colombia-ag019-comentarios-RA-_VF-rev.pdf. Acesso em 11.11.2020.*
[13] *Conforme disponível em https://www.ieta.org/resources/Resources/Case_Studies_Worlds_Carbon_Markets/2018/Colombia-Case-Study-2018.pdf. Acesso em 11.11.2020.*

CARB que chancela offsets florestais criados fora dos EUA, em vegetação de fitofisionomia tropical.

Sob outra perspectiva, o mercado europeu tem diversas restrições aos *offsets* representados por conservação florestal, reflorestamento ou florestamento *(Land Use, Land-Use Change and Forestry - LULUCF)*. A União Europeia incentiva os países a estabelecerem suas estratégias nacionais de REDD+, e, portanto, não incluem os créditos dessa natureza no sistema de comércio de emissões. As florestas são elementos essenciais de conservação e restauração ambiental, provendo inúmeros serviços ecossistêmicos. O exemplo da Colômbia aponta caminhos para o contexto brasileiro, onde os offsets florestais poderiam representar estratégias fundamentais rumo a uma economia de baixo carbono.

Tanto no Brasil quanto na Colômbia, a agropecuária e mudança de uso da terra respondem pela ampla maioria das emissões nacionais; portanto, os planos de mitigação desses países latino-americanos precisam gravitar sobre esses setores, articulando sistemas nacionais de REDD+ com políticas mais amplas de outras naturezas.

Outro fator de especial relevância é a amplitude dos mercados. O mercado da Colômbia, por exemplo, não especifica quais setores serão regulados[14]. Na Califórnia, por outro lado, o alcance desse arcabouço regulatório engloba os setores econômicos de geração de energia (incluindo a energia importada de outros locais), fontes industriais, distribuidores de petróleo e distribuidores de gás natural. As obrigações relacionadas se aplicam a fontes emissoras de mais de 25 mil toneladas anuais de gás carbônico (ou o equivalente em outros GEE).

O mercado da União também é abrangente, englobando usinas de geração de energia, fontes térmicas, refinarias de petróleo, siderurgia, aviação comercial, dentre outros.

[14] Art. 29 da Lei 1931/2018 dispõe que "El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante normas de carácter general, regulará qué tipo de agentes deberán respaldar, a través de cupos de emisión, las emisiones de GEI asociadas con su actividad." Acesso: http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201931%20DEL%2027%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf

_03 O MERCADO DE CARBONO DA PNMC

_A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM O MDL

Conforme mencionamos, o MDL do KP é um instrumento de mitigação das emissões de GEE que possibilitou a participação de países em desenvolvimento no comércio regulado de emissões.

É notável o papel pioneiro do Brasil frente ao MDL. Além de ter contribuído para a sua concepção no ordenamento internacional, também foi aquele que registrou o primeiro projeto na UNFCCC, em 2004 (MELO; SILVA, 2018). Até novembro de 2020, 344 projetos brasileiros de MDL haviam sido registrados no Conselho Executivo do MDL[15]. Desde e a criação deste instrumento, o Brasil foi o terceiro país que mais hospedou projetos, atrás apenas da China e da Índia.

Contudo, após 2013, o instrumento foi impactado pela decisão da União Europeia de comprar RCEs apenas de países vulneráveis, tais como os *Least Developed Countries*[16], fato este que levou à redução substancial do número de registros. Por consequência, houve impacto na demanda do mercado de MDL no Brasil. Nos últimos 3 anos, apenas 2 projetos foram registrados.

Por isso, atualmente, um dos principais obstáculos para o desenvolvimento do MDL no Brasil é a demanda. Para ajuste e estímulo da demanda se faz necessária a criação de incentivos aos compradores de créditos, seja pelo mercado voluntário ou regulado. Para tanto, é importante que haja a fixação de tetos de emissões, enquanto incentivos estatais obrigatórios de fomento à demanda.

Outro relevante obstáculo diz respeito à natureza jurídica das RCEs, tema que não foi objeto de disciplina pela PNMC. O Projeto de Lei nº 493/2007 propôs que as RCEs tivessem a natureza jurídica de valor mobiliário. Entretanto, em 2015, referido PL foi arquivado, assim como o PL nº 4425/2004, que propunha a adoção de incentivos fiscais para pessoas físicas e jurídicas que investissem em projetos de MDL.

Ademais, destacamos como entre os gargalos para esse mecanismo no Brasil a falta de padronização das metodologias utilizadas nos projetos. Atualmente, a definição das metodologias fica a cargo dos desenvolvedores dos projetos ou técnicos; posteriormente, são validadas pela Entidade Operacional Designada (EOD) e, em seguida, aprovadas pela Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC), Autoridade Nacional Designada (AND) no Brasil. A edição de uma normativa sobre modalidades e métodos de reconhecimento poderia mitigar este problema.

[15] Banco de dados CDM project search. Disponível em: https://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html Acesso em 13.11.2020.
[16] Segundo definição das Nações Unidas, Least Developed Countries são países menos desenvolvidos, que enfrentam graves impedimentos estruturais ao desenvolvimento sustentável. Eles são altamente vulneráveis a choques econômicos e ambientais e têm baixos níveis de recursos humanos. Conforme disponível em https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html. Acesso em 23.11.2020.

Além disso, destacamos a barreira financeira, que engloba uma série de procedimentos burocráticos que devem ser realizados até a obtenção das RCEs. Este complexo processo dificulta a viabilização de projetos de menores.

Note-se ainda que a maioria dos projetos de MDL brasileiros foram realizados nos setores de energias renováveis e de gestão de resíduos. Projetos de MDL para o setor florestal, por sua vez, não obtiveram destaque no mercado, uma vez que os maiores consumidores não se interessaram pela compra de offsets florestais. Contudo, tendo em vista ser este o maior ativo brasileiro, o MDL florestal poderia ter desempenhado papel essencial em um sistema doméstico de carbono.

Ademais, os regramentos atualmente existentes não suprem as barreiras apontadas. A ausência de normas em âmbito federal, seja estabelecendo mecanismos econômicos como tetos de emissão, a fim de estabelecer demanda para mercados de carbono, seja fixando critérios objetivos e claros sobre a titularidade, natureza jurídica e metodologias, acaba por enfraquecer este instrumento no Brasil. A melhor sintonia entre as normas e o preenchimento de lacunas pode ser de grande valia para que possíveis investidores retornem a este mercado. Ademais, a criação de um banco de dados traria maior confiabilidade ao sistema auxiliando a não ocorrência do *double-counting*.

Apesar das dificuldades, a experiência brasileira com esse instrumento demonstra que, havendo adequada regulamentação, há imenso potencial, para aproveitar benefícios do novo mecanismo do artigo 6.4 do PA.



_ B CONTEXTO HISTÓRICO DA META VOLUNTÁRIA (NAMA) APRESENTADA PELO BRASIL EM COPENHAGUE

No âmbito da UNFCCC, a COP-13, realizada em dezembro de 2007, em Bali, introduziu as discussões sobre a importância de os países não pertencentes ao Anexo I assumirem compromissos nacionais de mitigação voluntários. O ponto de inflexão se deu com a constatação do aumento significativo das emissões de gases de efeito estufa (GEE) pelos países em desenvolvimento e pela necessidade destes se envolverem nos esforços internacionais de mitigação das emissões.

Previstas no Plano de Ação de Bali, as *Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMA)* são consideradas como as "ações de redução de emissões viabilizadas domesticamente particularmente pelos países em desenvolvimento como contribuição para a mudança da sua tendência de aumento de emissões, devendo ser mensuráveis, reportáveis e verificáveis (MRV)" (CUNHA; REI, 2015), podendo, mas não necessariamente, ser objeto de financiamento pelos países do Anexo I (PEREIRA; SARMIENTO, 2010).

Como resultado da COP-15, realizada em dezembro de 2009, foi aprovado o Acordo de Copenhague, que ocorreu na vigência da primeira etapa de cumprimento do KP, em que as nações em vias de desenvolvimento ainda não possuíam compromisso de redução de emissões, devendo apresentar, entretanto, um inventário de suas emissões[17]. Até aquele momento, era clara a predominância do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, segundo o qual que recaia exclusivamente sobre os países desenvolvidos o compromisso de reduzir emissões de GEE. Iniciava-se, então, uma mudança de paradigma que conduziria todos os países a assumirem algum comprometimento de redução de suas emissões.

Apesar de as NAMAs serem compromissos voluntários, havia a possibilidade de torná-las obrigatórias quando internalizadas nos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais. Outrossim, as NAMAs cumpriram um importante papel na construção do que viriam a ser as NDCs do Acordo de Paris, em 2015 (SIRKIS, 2020).

O Brasil chegou à Copenhague com importantes resultados alcançados na redução de suas emissões com a redução do desmatamento na Amazônia pelo quarto ano seguido (SIRKIS, 2020). Tais resultados deram visibilidade internacional ao país por ter feito sua parte em relação aos esforços de mitigação. Assim, o Brasil assumiu voluntariamente sua NAMA, cujo compromisso era limitar suas emissões de gases de efeito estufa projetadas até 2020[18] entre 36,1% e 38,9%. Foi adotado 2005 como ano base, em relação a uma curva de emissões estimada em um cenário business as usual.

Apesar de ter sido um importante passo na construção da política brasileira de combate às mudanças climáticas, a principal crítica da NAMA recai sobre o fato de que sua meta foi estabelecida a partir de projeções de crescimento do PIB de, respectivamente, 4% e 6%, em média, até 2020. No entanto tais estimativas ficaram longe da realidade. Também, as emissões estimadas foram bastante exageradas (SIRKIS, 2020). Conforme pontuado pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, o cenário projetado facilitou o cumprimento da meta, ainda que houvesse crescentes taxas de desmatamento e expansão da geração de energia elétrica a partir da queima de combustíveis fósseis[19].

A NAMA voluntária brasileira assumida na COP-15 foi recepcionada pela PNMC, agindo como um marco regulatório transversal, com previsão de orçamento específicos e instrumentos de gestão e de monitoramento.

Pela própria natureza transversal da temática do clima, a PNMC não poderia ser instituída sem a previsão de sua interconexão com outras políticas públicas nacionais; mais ainda, pelo fato de não se tratar de uma política meramente ambiental, mas uma política de desenvolvimento econômico que deverá passar por uma transição até alcançar a neutralidade de carbono. Assim, o art. 11 da PNMC determina que os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da política climática.

[17] *Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente. Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (2019). Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/be24ff00-0608-4f8b-9d57-804c33097882. Acesso em: 21/05/2020.*

[18] *Por emissões projetadas, pode-se entender como o cenário das emissões GEE caso nenhuma medida de mitigação tenha sido adotada.*

[19] *Conforme disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/be24ff00-0608-4f8b-9d57-804c33097882. Acesso em: 21/05/2020.*

_C

NOTAS EXPLICATIVAS DA PNMC SOBRE A INTENÇÃO DO LEGISLADOR EM RELAÇÃO AO MBRE

O Projeto de Lei n° 18/2007, convertido posteriormente na Lei n° 12.187/2009, que estabeleceu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, originalmente não mencionava o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE). Durante sua tramitação, foram apensados diversos projetos de lei que versavam sobre a redução de emissões de gases de efeito estufa, os princípios e as diretrizes para uma política nacional de mitigação às mudanças climáticas, os sistemas de registros de emissões etc.

O Projeto de Lei n° 354/2007, por exemplo, previa como um dos princípios da "Política Brasileira de Atenuação do Aquecimento Global", o uso de mecanismos de mercado para promover a redução de emissões de gases de efeito estufa.

O Projeto de Lei n° 261/2007, por sua vez, fazia menção ao estímulo do MBRE como um dos objetivos da política do clima e o colocava como um dos instrumentos da PNMC, a ser operacionalizado em bolsas de valores. No entanto, maiores detalhes não estavam presentes. O MBRE surgiu para "representar estímulo aos agentes privados para assumir protagonismo na redução de emissões de gases de efeito estufa, nos moldes definidos pelo Protocolo de Quioto."[20] No texto final convertido em lei, o MBRE foi posto entre os objetivos da norma, não entre os instrumentos.

O cenário em 2007, momento em que foi elaborado o PL n° 261/2007, contava com uma postura mais ativa do Brasil em relação à mitigação do aquecimento global. Ao mesmo tempo em que o país apresentava grande potencial para propor novos métodos de enfrentamento do tema, ocupava o 10° lugar entre os países que mais emitiam gás carbônico. As mudanças climáticas, após a comprovação científica de sua componente antrópica publicada em 2007 pelo AR4 (4° Relatório de Avaliação) do IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima), passaram a ser mais bem ponderadas pelo Estado brasileiro. Não só pelo aumento do nível do mar e impacto nas capitais litorâneas como Recife, Fortaleza, Vitória e Natal, mas pelo potencial impacto negativo no setor do agronegócio. Logo era "preciso estabelecer uma estratégia de ação para definir os interesses brasileiros no processo de mudanças na economia mundial decorrentes do aquecimento global"[21].

O contexto acima deu origem à PNMC, visando à redução das emissões de GEE, à promoção do desenvolvimento econômico-social, ao estímulo a tecnologias limpas, à preservação, conservação e recuperação de recursos ambientais, e o estímulo ao desenvolvimento do MBRE[22].

A mens legis do MBRE surgiu em um período de certeza científica do aquecimento global por causas antrópicas e foi impulsionado por esse contexto. Naquele momento, a postura do legislador brasileiro foi positivar a matéria como forma de externar uma preocupação e fixar um marco legislativo para discussões sobre possíveis métodos de mitigação climática. O MBRE objetivava estimular a participação positiva do setor privado nos esforços de transição à economia de baixo carbono. O contexto, contudo, era de um Brasil sem compromissos legais vinculantes de ter uma política ambiciosa de limitação de gases de efeito estufa, realidade que mudou substancialmente com o advento do Acordo de Paris.

20 Conforme disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/be24ff00-0608-4f8b-9d57-804c33097882. Acesso em: 21/05/2020.
21 Vide PL 261-A/2007, parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, p. 22.
22 Lei nº 12.187/2009, art, 4º.

_ D

MBRE NÃO É UM MERCADO DE *CAP AND TRADE*

O MBRE, da forma como está na PNMC, não se enquadra no que se entende por um mercado de carbono baseado no sistema de *cap-and-trade*. Como o próprio nome sugere, em um mercado regulado de cap-and-trade, existe um teto limitando as emissões de determinados gases de efeito estufa e a possibilidade de comercializar as autorizações e créditos para se atingir as metas.

O MBRE é um mercado de "redução de emissões" certificadas, enquanto um sistema de cap and trade estabelece um mercado de "emissões".

Dessa forma, o MBRE não possui os elementos básicos de design de um sistema de comércio de emissões, tais como a definição de metas obrigatórias, os setores cobertos, as instituições e as agências reguladoras competentes para a implementação do sistema, os mecanismos de monitoramento, relatório e verificação, as penalidades pelo não cumprimento das metas, natureza jurídica e titularidade dos ativos de carbono; fixação de limites de emissões, entre outros.

Por enquanto, o MBRE apenas faz referência ao comércio de créditos, os quais tanto podem ser oriundos de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo quanto de outros tipos de projetos (MELO, SILVA, 2018).



04 POTENCIAL PARA UM MERCADO DE COMÉRCIO DE EMISSÕES NO BRASIL

A PROPOSTA DO PROJETO PMR

Lançada na COP-16, em Cancún, em 2010, a Partnership for Market Readiness (PMR) é uma iniciativa global do Banco Mundial que conta com mais de 40 participantes, entre países implantadores, países contribuintes e entes subnacionais que oferecem suporte técnico[23]. Tem como finalidade apoiar com conhecimento técnico e ajuda financeira os governos nacionais que desejem introduzir mecanismos de precificação de carbono em seus ordenamentos jurídicos incluindo-se a preparação de componentes necessários para sua operação, como sistema de monitoramento, relato e verificação (MRV) de dados de emissões de gases de efeito estufa ou ferramentas de registro e rastreamento de transações de certificados ou permissões de emissão (MELO; SILVA, 2018).

No Brasil, o PMR começou a ser executado em 2016 em co-coordenação com o Ministério da Fazenda e o Banco Mundial[24]. Seu propósito é discutir a conveniência e oportunidade da adoção de instrumentos de precificação de emissões no país (inicialmente analisou-se se o melhor caminho seria via imposto ou mercado de carbono) compondo a PNMC no cenário após 2020. Cenário, este, que envolve o cumprimento da NDC brasileira[25] apresentada à UNFCCC, em 2015.

Duas perguntas nortearam as análises do projeto PMR Brasil: (i) se seria viável e desejável ter um instrumento de precificação de carbono como parte da política climática nacional, a PNMC no período pós-2020; e, caso afirmativo, (ii) quais características este instrumento deveria ter.

Alinhado à tendência internacional de implementação de um Sistema de Comércio de Emissões (SCE) o PMR Brasil informou que sua proposta envolve um sistema de comércio (mercado) de emissões em um ambiente regulado pelo governo, especificamente para o setor das emissões industriais por combustão. Este sistema obteve melhor aceitação pública durante as consultas realizadas tanto ao governo como à sociedade civil e ao setor privado. De acordo com Guido Penido, coordenador técnico do projeto PMR Brasil, o SCE também é um instrumento visto com uma maior flexibilidade operacional para fazer ajustes ao longo da regulação e até futuras conexões com outros países, caso seja interessante para o país[26].

Gustavo Fontenelle, coordenador de Economia Verde do Ministério da Economia, transmite que o entendimento de mercado de carbono para este Ministério abarca um sistema de comércio de emissões (cap-and-trade), que é mais custo-efetivo e mais interessante à liberdade econômica por ser uma solução de mercado; destaca, ademais, que, ainda que seja uma proposta de sistema de comércio de emissões que aproveita as experiências internacionais, garante aspectos de defesa da soberania nacional, porque considera as realidades, potenciais e limitações brasileiras; ressalta também que agrega competitividade aos produtos e serviços brasileiros (eficiência produtiva), de modo a aproveitar todas as vantagens comparativas do Brasil (matriz energética limpa, potencial enormes dos ativos florestais)[27].

[23] Outras informações estão disponíveis no site do projeto: https://www.thepmr.org.
[24] Sobre o projeto PMR Brasil, consultar: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/pmr-brasil.
[25] Com a ratificação do Acordo de Paris pelo governo brasileiro em setembro de 2016, os objetivos no âmbito internacional de limitações das emissões do país encontram-se plasmados em sua Contribuição Nacional Determinada (NDC, sigla em inglês). Sua meta absoluta de redução de emissões GEI, que tem como linha de base o ano de 2005, é de 37% em 2025, prevendo ademais uma redução indicativa das emissões para 2030. Entre os setores envolvidos encontram-se os de energia, industrial, de transportes, de floresta e do agronegócio.

Neste sentido, o projeto PMR Brasil terá como produto final uma proposta de política pública que será colocada em consulta pública até o final de 2020. O caminho para a implementação do SCE brasileiro passaria ainda por decisão política, mas entende-se que sua regulamentação deverá ser feita principalmente via Projeto de Lei[28].

_B

O RENOVABIO E O CRÉDITO DE DESCARBONIZAÇÃO POR BIOCOMBUSTÍVEIS (CBIO)

A nova Política Nacional de Biocombustíveis, conhecida como RenovaBio, foi instituída pela Lei n° 13.576/2017, com vistas a desenvolver e expandir a produção de biocombustíveis no Brasil e acelerar a descarbonização da matriz energética do país.

Fundamentalmente, o RenovaBio é erigido sob mecanismos de mercado, calcado em dois eixos principais: (i) estabelecimento de metas nacionais anuais e individuais de descarbonização por distribuidores de combustíveis; e (ii) certificação das unidades agroindustriais produtoras de biocombustíveis[29] (definidas por lei como "emissores primários").

Considerando o item (i), as metas individuais mencionadas são obrigatórias para todos os distribuidores de combustíveis, e estas deverão ser tornadas públicas, preferencialmente por meio eletrônico. No tocante ao item (ii), as unidades mencionadas aderirão voluntariamente ao programa do RenovaBio; porém, uma vez confirmada a adesão, são obrigadas a fornecer informações técnicas relevantes para compor a Nota de Eficiência Energético-Ambiental (art. 21 da Lei n° 13.576/2017), que será parâmetro fundamental para o processo de certificação.

A Nota de Eficiência Energético-Ambiental se refere à aferição de "eficiência energética" atribuída no Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, emitido pelas firmas inspetoras, em referência a cada emissor primário, representando o "aumento da eficiência, com base em avaliação do ciclo de vida, em termos de conteúdo energético com menor emissão de gases causadores do efeito estufa em comparação às emissões auferidas pelo combustível fóssil"[30], assim definido pelo RenovaBio.

Nesta acepção, e considerando os termos correntes do mercado, o texto legal supramencionado basicamente está definindo a "linha de base", considerando o cenário "business as usual". Cotejando ambos os cenários, com e sem utilização de combustíveis renováveis, o processo de certificação, em tese, oferecerá o valor líquido aproximado das reduções de cada unidade produtora do emissor primário. É importante salientar que dentro do arcabouço do RenovaBio não se verifica a chamada "adicionalidade"[31].

Os CBIOs são, essencialmente, créditos para descarbonização da cadeia do setor de distribuição de combustível no Brasil. O Renovabio é o programa que exige dos distribuidores a aquisição de CBIOs para cumprir sua meta de descarbonização.

A emissão destes créditos se dá por meio de instrumento constituído perante um escriturador, que será um banco ou instituição financeira contratado pelo produtor, servindo a nota fiscal de compra e venda do biocombustível como lastro para a emissão do CBIO.

Os CBIOs não terão data de vencimento e serão retirados de circulação somente quando forem solicitadas suas aposentadorias. No mercado secundário, não há restrições referentes à elegibilidade dos adquirentes, que tecnicamente podem ser qualquer pessoa jurídica ou física com capacidade para transacionar, muito embora a lei preveja claramente que os CBIOs são créditos destinados aos distribuidores de combustíveis. Dessa forma, não se trata de créditos destinados ao offset por outros setores econômicos.

[26] *Webinar LAB | Mercados de carbono: cenário brasileiro e oportunidades de investimento | WIW 2020, realizado em 14.10.2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=VErMUL_eN4A, acesso em 14.10.2020*

[27] *Webinar LAB | Mercados de carbono: cenário brasileiro e oportunidades de investimento | WIW 2020, realizado em 14.10.2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=VErMUL_eN4A, acesso em 14.10.2020.*

[28] *Penido, Guido. Webinar sobre o marco regulatório de carbono - Conselho Emp. Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável CEBDS, realizado em 26.10.2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=tSATRqPxv4s. Acesso em: 26.10.2020.*

Na prática, a dinâmica ambicionada pelo RenovaBio se manifestará na necessidade de o distribuidor compensar suas emissões provenientes de combustíveis fósseis, adquirindo cada vez mais CBIOs, diante das metas anuais obrigatórias. Este pêndulo microeconômico de oferta e demanda, figurado pelos agentes envolvidos no setor de combustíveis, contribuirá com a precificação do carbono, a descarbonização do setor, a alocação eficiente de recursos e por fim, a atração de recursos adicionais ao segmento de biocombustíveis.

O mercado de CBIOs não é um mercado de comércio de emissões, pois não há uma negociação per se entre os agentes econômicos sujeitos às metas de emissões. O RenovaBio também não cria a figura das permissões (allowances), central aos mercados de comércio de emissões.

A ausência dessa estrutura, característica dos mercados de comércio de emissões, cria, na verdade, um eixo bipartido, a partir da oferta primária dos créditos, que nasce da relação entre os mitigadores (emissores primários) e os agentes econômicos regulados (os distribuidores de combustíveis), possibilitando um fluxo financeiro que não ocorreria sem o RenovaBio. As ofertas subsequentes em mercado de balcão organizado auxiliam na contínua precificação do ativo.

[29] Conforme disponível em: < https://www.renovabio.org/ > Acesso em 07.11.2020.
[30] Conforme disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13576.htm > Acesso em 07.11.2020.
[31] O conceito de "adicionalidade", em apertada síntese, significa que um projeto ou atividade que contribua à descarbonização da atmosfera, não teria acontecido sem a compra do crédito de carbono. Em um cenário "business as usual", o projeto e a redução da emissão não teria ocorrido.
[32] Nos termos do art. 5. V, da Lei nº 13.576/2017, CBIOs são definidos como "Crédito de Descarbonização (CBIO): instrumento registrado sob a forma escritural, para fins de comprovação da meta individual do distribuidor de combustíveis".

_C LIÇÕES APRENDIDAS COM OUTROS MERCADOS JURISDICIONAIS

Conforme antevisto no diverso mosaico apresentado pelo quadro comparativo do item 2 deste capítulo da Nota Técnica, as lições de outros mercados jurisdicionais são vastas, complexas e relevantes.

Destarte, é imprescindível mencionar a necessidade de se implementar um robusto Sistema Nacional de Monitoramento, Relato e Verificação (MRV)[33]. Recomendação basilar do Plano de Ação de Bali[34], esse sistema será responsável por enquadrar conceitos-chave que irão nortear a estruturação de um comércio de emissões, inclusive sobre quais setores serão regulados e quais GEE serão consideados.

Via de regra, o sistema MRV fundamenta os elementos necessários de governança para se poder efetivamente monitorar a performance do inventário de emissões dos setores escolhidos. No mercado da Califórnia, por exemplo, o órgão regulador aloca as permissões com base em um sistema conhecido como benchmarking, que envolve um cálculo complexo com o objetivo de estabelecer as permissões a serem emitidas com base na média das emissões, associadas a determinadas atividades ou produtos nas instalações mais eficientes.

Os sistemas MRV são cruciais, inclusive, para o acompanhamento do "vazamento de carbono" (em inglês, carbon leakage), que ocorre quando, em decorrência de leis mais restritivas em relação às emissões de GEE, em vez de se obter a redução pretendida, há mera transferência do local onde as emissões ocorrem.

Central ao desenvolvimento acima será a verificação por auditores privados acreditados, que representarão a espinha dorsal desta tríade entre Estado, entidades reguladas e verificadores externos. Nesse quesito, importante recordar a importância da figura das "Entidades Operacionais Designadas", dentro do sistema de Quioto, que representavam empresas capacitadas a auditar a geração dos offsets, dentro da dinâmica criada com a separação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. No contexto contemporâneo, a dinâmica permanece mais atual e necessária do que nunca.

Outro fator a ser considerado é a implementação gradual e diferenciada do Mercado de Emissões. Uma implementação gradual considera as diferentes necessidades de cada setor econômico contemplado pelo comércio de emissões. Sendo assim, algumas indústrias mais sensíveis recebem do órgão regulador um maior número de permissões de forma gratuita, inclusive para mitigar o risco de vazamento descrito acima, como é a realidade do mercado da Califórnia.

Podemos ainda observar o sistema de comércio de emissões estruturado sob diferentes fases de implementação, prevendo tetos distintos que vão gradualmente diminuindo, bem como proporções diferenciadas nas distribuições de permissões para diferentes setores da economia. Essa foi uma lição primordial do mercado europeu, que teve sua primeira fase-piloto no biênio de 2005-2007. Este período restou necessário para se estabelecer os preços dos ativos mercado de comércio e consolidar a infraestrutura necessária de MRV.

No Brasil, foi instituído em 2017, o Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE), cujo objetivo principal é disponibilizar os resultados do Inventário Nacional de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal e disponibilizar as informações relacionadas a outras iniciativas de contabilização de emissões, tais como as Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa e o inventário do Relatório de Atualização Bienal[35]. Em que pese a desatualização de algumas informações disponibilizadas no SIRENE, o sistema compila, entre outros, dados sobre emissões de dióxido de carbono equivalente por setor e emissões por Unidade da Federação.

O SIRENE é, portanto, o sistema de MRV do Brasil. Seu confiável funcionamento é fundamental para o exercício de um mercado brasileiro de carbono, enquanto instrumento institucional de verificação das emissões, uma vez que sejam estabelecidos os tetos de emissão.

[33] Conforme disponível em: < http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes-2/original/volume-i-mrv-2013-09-25_final.pdf > Acesso em 07.11.2020.
[34] Conforme disponível em: < https://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf > Acesso em 07.11.2020
[35] Conforme disponível em https://sirene.mctic.gov.br. Acesso em 23.11.2020.

_ D

NECESSIDADE DE PROJETO DE LEI PARA CRIAÇÃO DO MERCADO

Por sua conhecida complexidade[36], a implementação de um Sistema de Comércio de Emissões (SCE) brasileiro exigirá um esforço político de modo a elaborar um projeto de lei que o incorpore ao ordenamento jurídico nacional como uma política de Estado e não apenas de governo, exarada por um ato executivo.

Ademais, entendemos que sua regulamentação não poderia ser por decreto porque sua estruturação inclui setores e atividades econômicas que estarão sujeitas ao âmbito de aplicação do SCE e que deverão adquirir/dispor de direitos de emissão. Restaria afetado aqui o direito de exercício da liberdade econômica, garantido pela Constituição Federal em seu art. 170.

Apesar de a PNMC ter entre seus objetivos (art. 4°, VIII) a estimulação do desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), não se observa em seu contexto uma obrigação atrelada a ele, nem sequer em seu art. 9°. Logo, seria necessária a criação de uma obrigação para estipular um teto, por exemplo, e somente por meio de lei isso seria possível. Isso ocorre em razão

[33] A regulamentação efetiva de um mecanismo tão complexo quanto um mercado de carbono regulado deve conter os elementos básicos que estruturam um sistema de comércio de emissões. Se trata de uma ferramenta que pode ser usada para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da NDC de um país. Para tanto, "é necessário ter o escopo, a cobertura e o teto de emissões bem definidos. Outro elemento essencial é o controle das emissões através de regras de monitoramento, reporte e verificação. A confiabilidade das informações é, na verdade, uma parte fundamental do sistema, pois caso contrário, pode-se minar a efetividade do instrumento. Além desses elementos básicos, regras de flexibilidade e uso de offsets, bem como sanções pelo descumprimento, também precisam estar previamente bem delineados e regulamentados.

da hierarquia legal entre o decreto e a lei, onde o decreto não é autorizado a criar novas obrigações, mas sim regulamentá-la.

A instituição de um mercado de emissões por meio de lei conferiria maior segurança jurídica, criaria oferta-demanda e possibilitaria o planejamento estratégico integrado com os demais entes da Federação a partir de um instrumento legal mais solidificado, com maior força normativa e vinculatória; além de contar com a participação social, fator substancial ao caso.

Os arranjos institucional e legal precisam estar coordenados de modo a atingir o mesmo fim específico, qual seja, a criação de um SCE eficaz, em que não haja incongruências, órgãos com mesmas atribuições e lacunas legais. Para tanto, a revisão das leis existentes em consonância com as novas diretrizes é fundamental.

Nota-se a necessidade em se desenvolver um arcabouço regulatório satisfatório, definindo competências e criando agências regulatórias para supervisionar esse sistema. Essas medidas oferecerão uma plataforma segura e transparente para a negociação das permissões, além de sedimentar um sistema de comando e controle eficaz, fiscalizando e punindo os agentes contemplados pelo mercado que porventura não cumprirem com os regramentos e metas.

O tema requer a instituição de uma política pública top-down, que estabeleça o mínimo básico instituído via lei federal, com possibilidade de sua regulamentação posteriormente via decreto, tal como feito com a PNMC que recepcionou as NAMAs voluntárias ao ordenamento jurídico brasileiro e com suas especificidades regulamentadas via decreto.

Desta sorte, cabe ainda mencionar a necessidade de integração do SCE com outras políticas públicas de meio ambiente, o que por si só justifica a criação de uma nova lei que transborde os ditames programáticos da PNMC. A título exemplificativo, ainda que se compreenda a dificuldade de se contemplar o setor agropecuário e de uso da terra, tendo em vista a pulverização e amplitude dessas atividades, há de se considerar a possibilidade de integração com ferramentas já existentes, como os zoneamentos ecológico-econômico, agrícola de risco climático e agroecológico.

Considerando a importância dos offsets florestais fornecerem possibilidades incrementais e limitadas para os setores contemplados atingirem suas metas dentro de uma estrutura de SCE, perceberemos, então, inúmeras outras insuficiências do PNMC, como, por exemplo, uma integração técnica em âmbito federal do Cadastro Ambiental Rural (CAR) com outros importantes repositórios de informações sobre vegetação nativa excedente. Outrossim, tal problemática se mostra fundamental para o próprio atingimento das metas das NDC, considerando o difícil dilema da dupla contagem e de inventários transparentes das emissões nacionais. Esta questão é posta como prioridade, inclusive, no inciso VI do art. 8 do Decreto n° 10.144/2019.

Reforçamos que a PNMC é um marco regulatório transversal, que deve ser observado por outras políticas públicas nacionais. Isto posto, resta claro que uma política nacional de sistema de comércio de emissões, atenderia ao mandato de inter-relação e a transversalidade da resposta a ser dada à questão climática, que exige tanto uma recuperação econômica verde e resiliente, como uma transição justa de práticas produtivas utilizadora de combustíveis fósseis condizente com uma economia de baixo carbono, além de investimentos associados à neutralidade de carbono e que incorpore a variável de risco ambiental.

Outro importante fator engloba a diplomacia ambiental e climática para alcançar um SCE efetivo. Esforços vão além da cooperação dentro do país, sendo imprescindível o reconhecimento da comunidade internacional para com o sistema brasileiro que será posto em prática. Fatores envolvendo Monitoramento, Relato e Verificação, são de grande importância para que este reconhecimento se solidifique. Em outras palavras, além da implementação nacional do MRV ser um primeiro passo para estruturar o comércio de emissões e que, frise-se, deverá seguir padrões internacionais já postos em prática, ele abrirá as portas para o reconhecimento internacional aliado à governança climática.

O desenvolvimento de um sistema de MRV de emissões é mandatório não apenas para a estruturação de um sistema de precificação de carbono, mas proporciona maior transparência para o país como um todo. De acordo com o PMR Brasil, a variável de emissões acaba sendo cada vez um ponto-chave tanto para a tomada de decisões sobre políticas públicas, quanto de investidores e de outras instituições do mercado financeiro. A ausência de informações sobre as emissões torna deficitária a avaliação de performance de políticas públicas, devendo, por isso ser implementado o quanto antes para ter um país padronizado e com regras para o território nacional.

Por último, a justificativa para a introdução do sistema de comércio de emissões ao ordenamento jurídico brasileiro por meio de projeto de lei poderia encontrar lugar no próprio debate sobre a natureza jurídica dos direitos de emissão. No direito espanhol, por exemplo, a obrigação imposta aos titulares de atividades econômicas afetados pelo SCE de entregar direitos equivalentes às suas emissões é vista por parte da doutrina como uma prestação patrimonial pública; de acordo com a Constituição espanhola, esta classificação determina que a regulamentação de seus aspectos essenciais observará o princípio de reserva de lei, sem prejuízo de posterior regulamentação infralegal das regras ali estabelecidas (LLOPIS, 2010).

Trazendo para o Brasil de forma análoga e partindo do princípio de que a distribuição dos direitos de emissão dar-se-ia de modo impositivo, caracterizando uma interferência no domínio econômico, podemos iniciar uma discussão sobre a possibilidade de sua caracterização como contribuição especial, uma prestação patrimonial pública. Isso reforçaria a necessidade de o SCE ser estabelecido por lei, conforme determina os art. 149 e 146, III, da Constituição Federal.

Por fim, tal como já ocorre na Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) Combustíveis, uma modalidade de contribuição especial, o caráter vinculado de sua receita possibilitaria a destinação dos recursos arrecadados para o financiamento de projetos relacionados com a proteção ambiental de modo mais amplo e/ou especificamente ao combate às mudanças climáticas.



REFERÊNCIAS:

CARBON BRIEF. In-depth Q&A: How 'Article 6' carbon markets could 'make or break' the Paris Agreement, 2019. Disponível em: https://www.carbonbrief.org/in-depth-q-and-a-how-article-6-carbon-markets-could-make-or-break-the-paris-agreement. Acesso em 13.11.2020.

CUNHA, C., REI, F. O Brasil e o Regime Internacional das Mudanças Climáticas. In Granziera, M. L. M.; REI, F. O Futuro do Regime Internacional das Mudanças Climáticas: Aspectos Jurídicos e Institucionais." Santos: SBDIMA, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Rei/publication/286371324_O_Futuro_do_Regime_Internacional_de_Mudancas_Climaticas/links/5668240308ae34c89a04dc12.pdf. Acesso em 7 de novembro de 2020.

GUTIERREZ, Maria Bernadete. O Brasil e o Mercado de Carbono. Ipea, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5492/1/BRU_n3_Brasil.pdf>. Acesso em 09.11.2020.

IETA. The Economic Potential of Article 6 of the Paris Agreement and Implementation Challenges. University of Maryland and CPLC. Washington, D.C., 2018. Disponível em https://www.ieta.org/resources/International_WG/Article6/CLPC_A6%20report_no%20crops.pdf. Acesso em 17.11.2020.

JURAS, Ilidia da Ascenção Garrido Martins. Mercado de Carbono. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjGnrCjlensAhWeHrkGHflRAqAQFjAAegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fbd.camara.leg.br%2Fbd%2Fbitstream%2Fhandle%2Fbdcamara%2F11474%2Fmercado_carbono_juras.pdf%3Fsequence%3D6&usg=AOvVaw2JYdrxRUR3-euOtHssb8zW>. Acesso em: 04.11.2020.

LLOPIS, Lorena Melchor. Aspectos administrativos del régimen del comercio de los derechos de emisión. In: La fiscalidad de los derechos de emisión: estado de situación y perspectivas de futuro. Instituto de Estudios Fiscales, 2010. p. 131-152. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3183834. Acesso em 13.11.2020.

LUDENA, C. E. M.; NETTO, E. D.; RYFISCH.. Estudo sobre um potencial Mercado de Carbono no Estado de São Paulo. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Monografia Nº. 310, Washington DC, 2015.

MELO, A. L. P.; SILVA, B. S. Projeto PMR Brasil: Perspectivas sobre o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões. In Frangetto, Flavia Witkowski et. al. Legado do MDL: impactos e lições aprendidas a partir da implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil. Brasília: IPEA, 2018. p. 368-369. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9502. Acesso em 13.11.2020.

NUSDEO, Ana. Maria. Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo: Atlas, 2012.

PEREIRA, M. B. G. SARMIENTO, G. Do MDL às NAMAs: perspectivas para o financiamento do desenvolvimento sustentável brasileiro. Boletim regional, urbano e ambiental. IPEA, 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5620/1/BRU_n4_MDLs.pdf. Acesso em: 07.11.2020.

RETTMANN, Ricardo. Cartilhas: O que é e como funciona o mercado de car-



REFERÊNCIAS:

bono?. IPAM Amazônia. Disponível em: <https://ipam.org.br/cartilhas-ipam/o-que-e-e-como-funciona-o-mercado-de-carbono/>. Acesso em 04.11.2020.

SABBAG, Bruno Kerlakian. O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de mecanismo de desenvolvimento limpo. São Paulo: LTr, 2008.

SANTOS, A. C. Os acordos internacionais sobre mudanças climáticas frente ao desenvolvimento do setor elétrico no Brasil. Dissertação (Mestrado). Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, 2018.

SCHNEIDER, L.; WARNECKE, C.; DAY, T.; KACHI, A.. Operationalizing an 'overall mitigation in global emissions' under Article 6 of the Paris Agreement. New Climate Institute, 2019. Disponível em https://newclimate.org/wp-content/uploads/2018/11/Operationalising-OMGE-in-Article6.pdf. Acesso em 13.11.2020.

SIRKIS, A. Descarbonário. Rio de Janeiro: Ubuook Editora, 2020.

CAPÍTULO
03

ART. 12°

EXIGIBILIDADE DA META DE REDUÇÃO DE EMISSÕES PARA 2020

Autores: Caio Borges (iCS/LACLIMA)
Alessandra Lehmen (CMA-OAB-RS/LACLIMA)



ELEMENTOS PARA A REVISÃO DA PNMC VISANDO UMA MAIOR EXIGIBILIDADE JURÍDICA DE SEU CUMPRIMENTO

01 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Mudança do Clima – PNMC (Lei n° 12.187/2009, regulamentada pelo Decreto n° 9.578/2018) transpôs ao ordenamento jurídico brasileiro vários dispositivos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), o alicerce normativo de todo o regime jurídico internacional das mudanças climáticas. Há uma clara identidade entre os princípios, objetivos e diretrizes da PNMC e os mesmos elementos da CQNUMC. A PNMC foi, no entanto, ainda mais longe, ao incorporar as metas de redução das emissões que o Brasil havia apresentado na COP-15 em Copenhagen, estabelecer um sistema de governança institucional e prever um conjunto de instrumentos para a implementação da política climática em nível nacional e subnacional.

Apesar de constituir hoje o principal instrumento jurídico da política climática doméstica e de ser calcada em princípios fundamentais como o da equidade intergeracional, o da prevenção, o da precaução e o do desenvolvimento sustentável, a PNMC encontra-se defasada em seu desenho jurídico-institucional.

A PNMC não está alinhada com a sistemática do Acordo de Paris de 2015, seja quanto aos seus aspectos substantivos quanto aos procedimentais. No conteúdo, a PNMC não incorporou a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil no Acordo de Paris, pela qual o país se compromete a reduzir em 37% as emissões até 2025 e em 43% até 2030, em relação às emissões de 2005, para contribuir com o objetivo comum de limitar o aquecimento global a 1.5 °C. Além disso, a PNMC não foi atualizada para refletir em seus princípios e diretrizes alguns princípios fundamentais do Acordo de Paris, como o da "máxima ambição possível" do art. 4(3). No que se refere ao procedimento, a PNMC não está ajustada à lógica do Acordo de Paris de aumento progressivo da ambição por meio de processos quinquenais de revisão das NDCs.

A PNMC também está aquém das legislações climáticas domésticas mais avançadas da atualidade. Embora liste órgãos de governança, a PNMC não explicita seus papéis e responsabilidades, como é o caso da Lei de Clima da Dinamarca[37]. A PNMC também não exige dos órgãos encarregados de sua execução que submetam relatórios periódicos aos órgãos de controle e supervisão, como comitês parlamentares ou conselhos multi-atores, como é o caso da mesma lei dinamarquesa e de projeto de lei climática do Canadá[38]. A PNMC é particularmente omissa sobre os procedimentos e mecanismos de accountability sobre a consecução e atingimento dos planos e metas, um aspecto fundamental das duas legislações comparadas mencionadas anteriormente.

[37] *Disponível em: <https://climate-laws.org/geographies/denmark/laws/the-climate-act>.*
[38] *Disponível em: <https://parl.ca/DocumentViewer/en/43-2/bill/C-12/first-reading#ID0E0BB0AA>.*

O percurso acidentado da implementação prática da PNMC nos últimos dez anos tem revelado as suas limitações intrínsecas. Nos anos recentes, tem-se visto a desestruturação da governança institucional da política climática brasileira; a inoperância ou descontinuidade da regulamentação de alguns de seus dispositivos, como a criação de um mercado regulado de carbono; e o descumprimento flagrante de algumas de suas metas, como a meta de redução de 80% do desmatamento ilegal na Amazônia. Quanto a este último problema, é notável que a PNMC não possua um mecanismo próprio para acionar as autoridades responsáveis e apurar as responsabilidades.

Na hipótese de uma revisão da PNMC, o aprendizado adquirido ao longo dos primeiros dez anos de sua implementação deve ser levado em conta. Problemas como a ausência de mecanismos de accountability e de defasagem do regime doméstico frente ao regime internacional devem ser superados. Uma PNMC revisada deve aliar o senso de urgência da ciência climática, traçando de modo explícito compromissos ambiciosos de corte das emissões, com a flexibilidade necessária para que ela evolua junto com o regime internacional.

Acima de tudo, a PNMC deve prever um conjunto de instrumentos jurídicos e políticos capazes de assegurar a sua própria implementação. Há, hoje, um robusto arcabouço de normas internacionais e domésticas que estipulam deveres jurídicos concretos ao Estado brasileiro no combate às causas e os efeitos das mudanças climáticas (mitigação e adaptação). A PNMC deve estar alinhada a tais obrigações jurídicas e às melhores práticas internacionais.

02 ARGUMENTOS SOBRE A EXIGIBILIDADE JURÍDICA DA PNMC NA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA BRASILEIRA

O abandono de parte das obrigações previstas na PNMC pelo governo e o conflito entre determinadas políticas públicas com os objetivos, diretrizes e princípios da PNMC tem levado atores a questionar judicialmente medidas ou atos omissivos do Poder Público que retardam o cumprimento, pelo Brasil, das metas climáticas domésticas e internacionais.

A seguir são apresentados exemplos de argumentos apresentados em ações judiciais que tratam da exigibilidade jurídica da PNMC. De acordo com as ações, a PNMC é um instrumento de política climática de caráter vinculante aos órgãos de governo, por força dos direitos e deveres constitucionais e das metas e obrigações da própria lei e seus atos administrativos complementares.

As ações buscam avançar a possibilidade de atuação do Poder Judiciário para exigir o seu cumprimento por parte do poder público, inclusive pela imposição de medidas corretivas, restaurativas e satisfativas, como a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, a implementação efetiva de panos de controle e combate ao desmatamento e o reflorestamento de áreas desmatadas e degradadas.

ABRIL/2020

Ação civil pública dos hot spots do desmatamento [ACP 1007104-63.2020.4.01.3200/AM, 7ª Vara Federal de Manaus-AM]

"As previsões constantes do PPDCAm confirmam a existência de diagnóstico a respeito das causas e fatores que contribuem para o desmatamento e de planejamento para atuação nas áreas críticas. Ainda assim, os resultados esperados para 2020 – o cumprimento da meta prevista na Política Nacional de Mudanças do Clima, de redução do desmatamento para patamar inferior a 3.925km2, e a promoção ampla de responsabilização de infratores pelos crimes e infrações administrativas ambientais – estão longe de serem alcançados.

A adoção de medidas de combate ao desmatamento também é necessária no contexto da luta contra mudanças climáticas, na forma prevista na Convenção-Quadro nas Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (Decreto n. 2.652/1998) e nos Acordos de Copenhague e de Paris (Decreto n. 9.073/2017). As metas de redução de emissões de gases de efeito estufa previstas no Acordo de Copenhague foram incorporadas ao Direito Brasileiro pela Lei n. 12.187/2009 (Política Nacional de Mudanças Climáticas) e seus Decretos regulamentadores (Dec. n. 7.390/2010 e Dec. n. 9.578/2018), os quais estipularam, ambos, a redução de oitenta por cento dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, até 2020."



OUTUBRO/2020

Ação civil pública de descumprimento do PPCDam [ACP 5048951-39.2020.4.04.7000/PR, 11ª Vara Federal de Curitiba-PR]

"A responsabilidade jurídica (competência) pela execução dos objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, acima elencados, foi determinada aos entes políticos e aos órgãos da administração pública, aí incluída a União, os quais deverão observar (i) os princípios climáticos norteadores apontados no caput do art. 3º, da Lei 12.187/2009144; (ii) as metas de mitigação de emissão de gases de efeito estufa (GEE) estabelecidas no art. 12 e parágrafo único, da Lei 12.187/2009145 cumuladas com o disposto no art. 18 do Decreto 9.578/2018146, dentre elas aquelas 2018147).

Ressalta-se que a atribuição de competência à União para desempenhar as ações da Política Climática NÃO foi conferida de forma aleatória. Isto porque, a União é o Ente público que possui o dever-poder jurídico de desempenhar atos que visem proteger o equilíbrio climático do Brasil. Descumprido mencionado dever-poder, incidirá a responsabilidade civil sobre o Ente Federativo.

Imperativo destacar que a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC é uma política de Estado, de caráter público, constituindo-se como obrigação jurídica imputável ao Ente Estatal.

Por este motivo a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC adquiriu status de "Política de Estado", criando para a Administração pública "obrigações jurídicas constitucionais, nacionais e internacionais, legais e infralegais, que refletem o 'mosaico normativo' que caracteriza, em termos de fontes, todas as políticas públicas."
No âmbito infraconstitucional, as obrigações da União em cumprir com os ditames da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC encontram-se expressas na Lei Federal nº 12.187/2009, devidamente regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.578/2018, nos termos alhures apontados.

Desta forma, o descumprimento parcial ou total das obrigações jurídicas constantes na Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e no seu respectivo Decreto regulamentador (Lei Federal nº 12.187/2009 e Decreto Federal nº 9.578/2018) acarretará (i) na violação dos ditames constantes no art. 23, VI e art. 24, VI, da Constituição Federal (já referidos); (ii) na transgressão das determinações estabelecidas no art. 225 e §1,º da Constituição Federal (antes descrito); (iii) na violação à dignidade da pessoa humana156 (Preâmbulo e Art. 1º, III, da Constituição Federal157); (iv) na desobediência aos direitos constitucionais fundamentais sociais (art. 6ª, da Constituição Federal158); e consequentemente; e (v) na violação ao direito constitucional fundamental à estabilidade climática (art. 1º, III, art. 5º, art. 6º, art. 225, todos da Constituição Federal, já referidos)."

NOVEMBRO/2020

Ação constitucional de descumprimento do PPCDam [Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760, Rel. Min. Carmen Lúcia]

"A situação de calamidade da política pública destinada a combater o desmatamento na Amazônia e a emergência climática [...] deflagra situação de inaceitável proteção deficiente do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da vida, da saúde, da dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais e de crianças e adolescentes, fruto de reiteradas omissão e atuação contrária a preceitos fundamentais qualificados pela Constituição Federal como deveres estatais.

É preciso ter em mente que, mais do que garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado bem jurídico difuso essencial à qualidade de vida das presentes e futuras gerações, a ***Constituição Federal estabeleceu expressa e especial imposição pela sua efetividade, a ser alcançada a partir do cumprimento de deveres*** *constitucionais pelo Poder Público****. Afinal, se "boa parte das leis ambientais brasileiras só logra ser cumprida de maneira compulsória"162, a expressa vinculação da efetividade desse direito*** *expõe que o cumprimento dos deveres socioambientais rumo à concretização do direito fundamental encartado no artigo 225* ***é matéria de destacada relevância para o atendimento das finalidades estabelecidas pela Carta Constitucional.***

Como narrado anteriormente, ***no ano em que deveria cumprir essa meta, o Brasil abandona sua política de combate ao desmatamento e se afasta de seu cumprimento.*** *O País chegou muito próximo de adimpli-la já no ano de 2012, com 4.571 km² desmatados, após o que* ***passou a se distanciar até o completo desmantelamento, pela União, nos anos de 2019 e 2020, das ações destinadas ao combate do desmatamento na Amazônia e à emergência climática, previstas no PPCDAm.***

Diante do quadro acima, incumbe ao Brasil, representado pela União, cumprir os acordos internacionais, bem como sua própria legislação interna, para o combate à emergência climática, sendo que, para tanto, possui os deveres de: ***(i) até 2020, reduzir os índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal a, no máximo, 3.925 km²; (ii) até 2030, zerar o desmatamento ilegal na Amazônia."***

03 ANÁLISE

3.1 A PNMC ATUAL E SUA EXIGIBILIDADE JURÍDICA

Os compromissos climáticos assumidos pelo Brasil no plano internacional, uma vez traduzidos em normas domésticas, refletem-se internamente de forma cogente, e têm suporte normativo tanto no nível constitucional quanto no infraconstitucional. Essas características possibilitam compreender que a natureza das obrigações assumidas pelo Brasil sob a CQNUMC e o Acordo de Paris não são meras diretrizes não vinculantes de conduta: exige-se, formalmente, que sejam mensuradas, e, principalmente, que não se retroceda ao patamar anterior.

Esses compromissos encontram-se traduzidos no ordenamento doméstico em diversos instrumentos. No plano constitucional, destacam-se o direito ao meio ambiente equilibrado previsto no art. 225 da CF, que, como se aborda em outro tópico, não pode ser dissociado de sua dimensão climática, e o art. 170, VI, que prevê expressamente, ao disciplinar a ordem econômica, a defesa do meio ambiente. No plano normativo infraconstitucional, destaca-se a Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

Dentre os instrumentos que compõem o arcabouço jurídico de combate às mudanças climáticas no Brasil, a principal norma que vincula os órgãos da Administração Pública brasileira é a PNMC. Como se depreende de sua leitura, a PNMC espelha e materializa diversos dispositivos da CQNUMC, estabelecendo diretrizes, objetivos, princípios, instrumentos e arranjos de governança de formulação, implementação, monitoramento e revisão da política climática nacional.

A PNMC deve ser compreendida em conjunto com as normas legais e infralegais que lhe dão contexto e concretude, a exemplo do Decreto nº 9.578/2018, que regulamenta a Política, e das normas que incorporam ao ordenamento jurídico brasileiro os tratados internacionais vinculantes sobre mudanças climáticas, como o Decreto 9.073/2017, que promulgou o Acordo de Paris.

A redação do art. 11 da PNMC, em especial, deixa claro que seu cumprimento é obrigatório e vinculante: "[o]s princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima (grifamos)".

Outro exemplo relevante é fornecido pelas normas que regem o Fundo Clima - fundo de natureza contábil criado como instrumento para a consecução dos objetivos da PNMC pela Lei 12.114/2009, e atualmente regulamentado pelo Decreto 10.143/2019. O contingenciamento de recursos ao Fundo Clima e a paralisação de sua estrutura de gestão são discutidos na primeira ação diretamente climática a chegar ao STF: a ADPF 708, ajuizada em junho de 2020. De acordo com relatório de Controladoria Geral da União (CGU) publicado 21 de agosto de 2020, apenas 13% dos recursos

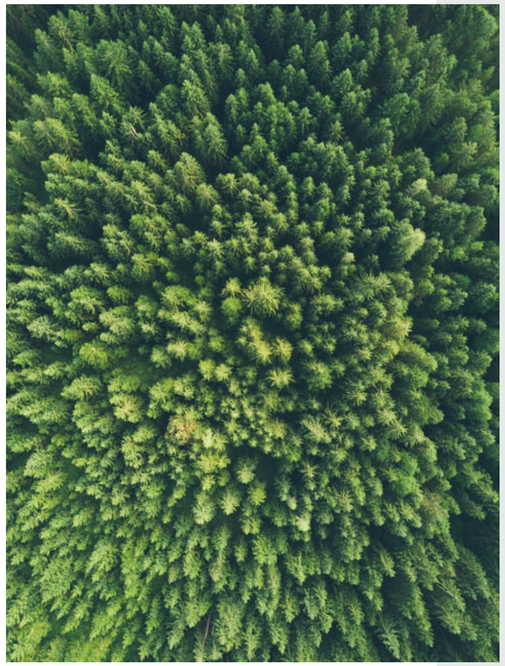
orçamentários destinados ao combate às mudanças climáticas clima foram destinados no exercício de 2019, e há tendência de redução ainda maior para o exercício de 2020.

Os Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação Climática, previstos no Decreto regulamentador da PNMC, também dão dimensão concreta aos objetivos da Política. Atualmente, o Brasil conta com diversos programas, planos e projetos setoriais, bem como instâncias de governança (comitês interministeriais e foros específicos, por exemplo), que estabelecem ações, indicadores e metas específicas de redução de emissões e mecanismos de verificação e monitoramento, e constituem importantes eixos integradores das políticas públicas brasileiras relacionadas à mudança do clima.

Esse arcabouço jurídico cria um "mosaico normativo" de fontes das políticas públicas, que é juridicamente vinculante para a administração pública. Assim, embora ao Poder Executivo caiba certa margem de discricionariedade quanto à priorização da execução das políticas públicas, essa discricionariedade é limitada, e fortemente balizada e condicionada pelo aludido mosaico normativo composto por normas e regras constitucionais, legais e infralegais.

Sobre a impossibilidade de justificar-se a inexecução das políticas climáticas com base na discricionariedade, Alberto e Hübner apontam que:

> *[N]ão se pode afastar, portanto, a responsabilidade administrativa no caso em questão, sob o argumento da 'discricionariedade' na condução da política climática. E isso porque, se é verdade que a condução de uma política pública complexa, como a climática, demanda uma série de escolhas por parte da administração pública, que não serão facilmente deriváveis de uma vinculação estrita à lei formal, também é certo que, como contrapartida, deverão ser observadas a processualização da decisão administrativa, visando a subsidiá-la com mecanismos participativos, consultivos ou deliberativos, e a ampliação do controle administrativo, judicial, político e social, sobre as escolhas expressas nas decisões administrativas. Isso significa que o alargamento da discricionariedade nas políticas públicas tem como corolário a comensurabilidade da escolha decisória, o que pressupõe momentos de motivação das decisões tomadas n o espaço de processos administrativos, bem como momentos de controle (accountability checks), concomitantes e posteriores, sobre as escolhas discricionárias.*



A recente decisão no paradigmático caso Friends of the Irish Environment (FIE) v. Irlanda41 reforça esse entendimento. A Suprema Corte irlandesa afastou a dicotomia entre policy e law no contexto de um regime jurídico doméstico sobre mudanças climáticas erigido sobre bases legais. A Corte enfatizou que a política climática, uma vez convertida em lei aprovada pelo parlamento, deixa de ser mera diretriz política para converter-se em norma jurídica, passível de controle e revisão pelo Poder Judiciário. Além disso, tratando-se de recursos orçamentários já destinados, o administrador público está juridicamente adstrito às normas de Direito Financeiro aplicáveis, isto é, eventuais limitações de empenho (contingenciamentos) que não atendam aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal são ilegais, e, portanto, plenamente passíveis de revisão judicial.

Considerando-se, assim, os compromissos climáticos assumidos pelo Brasil no contexto do Acordo de Paris e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e, ainda, as numerosas normas constitucionais e infraconstitucionais que concernem sua implementação, o governo brasileiro está formal e materialmente obrigado a buscar ativamente o cumprimento da PNMC.

[40] D ALBERTO, Marco Antonio M. e HÜBNER MENDES, Conrado. Litigância climática e separação de poderes. In: SETZER, Joana, CUNHA, Kamyla e FABBRI, Amália S. Botter (coord.). Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. São Paulo, Thomson Reuters, 2019, p. 130.
[41] Friends of the Irish Environment v. Ireland. http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200731_2017-No.-793-JR_opinion.pdf.

3.2
REVISANDO A PNMC E APERFEIÇOANDO SEU DESENHO REGULATÓRIO

Como dito anteriormente, a atual PNMC é plenamente autoaplicável, exigível e vinculante aos órgãos da Administração Pública. Mas os exemplos de ações judiciais propostas recentemente mostram que o seu cumprimento não está ocorrendo de modo satisfatório, e algumas de suas metas já estão irremediavelmente descumpridas, como a de reduzir o desmatamento ilegal na Amazônia em 80%.

Embora seja dotada de uma governança e de instrumentos concretos, a PNMC brasileira não tem sido capaz de influenciar e condicionar políticas públicas, para que estas estejam convergentes com seus objetivos e princípios. É fato notório, por exemplo, que os compromissos e obrigações da PNMC em relação à mitigação e adaptação não se traduzem em requisitos e condicionantes no momento do licenciamento de infraestruturas emissoras de gases de efeito estufa (GEE) por parte de órgãos licenciadores no plano federal e estadual. Outros órgãos de planejamento de políticas econômicas e setoriais no governo federal e nos subnacionais tampouco têm procedido a uma avaliação prévia dos impactos climáticos de tais políticas, de modo a averiguar se estas avançam ou retardam o cumprimento da meta global da PNMC de reduzir entre 36,1% e 38,9% as emissões brasileiras até 2020, em comparação com 2005.

A PNMC é assim uma norma que não funciona como pólo gravitacional de outras políticas públicas, embora ela própria reconheça, em seu art. 11, que a questão climática deve estar transversalizada em todos os outros domínios de política pública *("Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima.").*

Tramita na Câmara dos Deputados o PL 3.961/2020, que se propõe a declarar o estado de emergência climática no Brasil. O PL proposto fortaleceria o atual arcabouço jurídico climático brasileiro em três sentidos. Primeiro, tornaria legalmente vinculante o compromisso do Estado brasileiro de neutralizar suas emissões até 2050. Segundo, traria um mecanismo procedimental de revisão e atualização quinquenal das metas intermediárias até o atingimento da meta final, em consonância com a progressividade da ambição climática do Acordo de Paris e com a disciplina jurídica mais avançada de legislação climática comparada. Terceiro, traria uma regra de *accountability,* que no atual texto se reflete na proibição de contingenciamento de recursos para políticas ambientais e climáticas[42].

O desenho regulatório do PL é bastante convergente com o Acordo de Paris, que no seu art. 4(3) obriga os países a apresentar uma meta progressivamente mais ambiciosa ao longo do tempo. O projeto é, portanto, um passo adiante, porém não suficiente para fechar as atuais lacunas, especialmente quanto ao aspecto da accountability em caso de descumprimento das obrigações.

Aspecto fundamental de qualquer legislação climática comprometida com a efetividade de seus resultados é a previsão de medidas de correção de rumos e responsabilização em caso de possível desvio das obrigações procedimentais e substantivas. O que fazer caso o Poder Público e o Estado como um todo não adote as políticas necessárias ou se estas se revelarem ineficazes?
Há soluções no plano da governança e do controle.

No âmbito da governança, é necessário estabelecer uma rede coesa de órgãos e instituições de monitoramento das obrigações, com atores desempenhando funções bem definidas. Um comitê científico ou outro órgão especializado pode gerar dados e informações objetivas sobre a trajetória das emissões globais e setoriais para servir de insumo às deliberações dos órgãos de execução e supervisão. Um órgão multissetorial de governança, de composição no mínimo paritária entre órgãos de Estado e sociedade civil, deve supervisionar a execução da política e exigir dos órgãos implementadores informações e planos de ação que assegurem a conformidade.

No que se refere ao controle, ele pode ser interno e externo à governança. No plano interno, a governança deve vincular a decisão política à melhor evidência científica sobre a mudança do clima. No plano externo, deve compreender o controle democrático exercido pelo Congresso. Se provocado, o judiciário também tem o dever constitucional de exercer o controle sobre os atos do Poder Público e ordenar medidas para sanar omissões (art. 5°, XXXV da CF/88).

[42] *Disponível em: < https://www.institutotalanoa.org/documentos>.*

04 CONCLUSÃO

O Acordo de Paris foi um catalisador de ação climática global e continua a ser a âncora para o aumento da ambição política pelos países. Mas o Acordo de Paris não se realiza sozinho. A ação jurídico-climática doméstica é um pilar fundamental da governança climática global.

O momento é propício para que o Brasil atualize seu arcabouço jurídico doméstico sobre mudanças climáticas. O ano de 2020 marca o começo da implementação do Acordo de Paris. Em 2021, espera-se que as Partes submetam novas NDCS ou atualizem as existentes.

Além disso, diversos países estão adotando leis com o compromisso político-jurídico de alcançar a neutralidade das emissões até um determinado prazo, como 2050. Essas legislações constituem uma nova geração de política climática que preza pela especificação de todos os elementos institucionais, administrativos e operativos necessários à sua implementação.

Juntos, esses instrumentos regulatórios internacionais e nacionais cimentam as bases para uma nova era de ambição e ação climática, em que ações urgentes devem ser tomadas conjuntamente com medidas de transformação estrutural das economias rumo ao 1.5 °C do Acordo de Paris.

05 RECOMENDAÇÕES

Ao Congresso Nacional

1. Atualizar a PNMC, que deve conter os seguintes elementos mínimos:

• Reforçar os princípios que regem a atual lei, como o da equidade e justiça intergeracional, a precaução, a prevenção, o desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns porém diferenciadas;

• Expressar o compromisso firme do Brasil com o cumprimento do Acordo de Paris e seu objetivo comum de 1.5 °C

• Reconhecer que o Brasil deve prestar sua contribuição individual ao objetivo comum do Acordo de Paris, expresso na sua NDC atual e nas futuras, que serão progressivamente mais ambiciosas nas medidas de mitigação dos GEE;• Comprometer-se com a neutralização das emissões até no máximo 2050 e, idealmente, com a redução de 80% das emissões até 2030;

• Incorporar a sistemática de revisão quinquenal da meta, com horizonte de redução de dez em dez anos;

• Definir papeis e responsabilidades dos órgãos do governança interna e externa;

• Assegurar a participação e controle social efetivos, com representatividade no mínimo paritária no órgão principal de supervisão da política, e prestação de contas à sociedade sobre as ações tomadas em cada período;

• Garantir o envolvimento da comunidade científica no aconselhamento aos órgãos governamentais e de controle sobre a implementação da política;

• Especificar os relatórios e outros documentos que devem ser gerados pelos órgãos encarregados da execução da política e a quem se destinam (linhas de reporte), e a periodicidade com que devem ser produzidos, sendo desejável que os órgãos do Executivo estejam sob uma obrigação de enviar reportes pelo menos anuais ao Congresso Nacional;

• Definir consequências em caso de descumprimento e procedimentos mínimos de correção de rumos, como a elaboração de planos de contingência, a alocação compulsória de recursos e redirecionamento para fundos climáticos,

• Disciplinar o processo de revisão das metas de modo participativo;

• Estabelecer obrigações aos atores pelas iniciativas de atualização, reporte periódico e avaliação das medidas de cada ciclo;

2. Editar norma determinando expressamente que, para a alocação e execução de recursos orçamentários, devem ser priorizadas políticas públicas com maior potencial, cientificamente verificado, de redução de emissões.

3. Editar norma estabelecendo expressamente o duty of care climático (similarmente, p. ex., ao *devoir de vigilance* introduzido no ordenamento francês em 2017), do qual derivem obrigações concretas e cujo descumprimento gere sanções jurídicas.

Ao Poder Executivo

À União Federal

• Regulamentar, em processo participativo, a PNMC, após sua revisão pelo Congresso Nacional; Submeter um relatório anual sobre o cumprimento da PNMC ao Congresso;

• Explicar as razões que levaram ao descumprimento da meta em 2020 e apontar as medidas para corrigir os rumos;

• Desenhar, por meio de um processo amplamente participativo, uma NDC atualizada para ser apresentada à COP-26;

• Cumprir com todos os dispositivos legais da PNMC atual e revisada.

• Reforçar os espaços democráticos de informação, participação e tomada de decisões quanto a políticas climáticas, inclusive com a ratificação do Acordo de Escazú;

• Criar um sistema nacional, transparente e verificável, de mensuração, relato e verificação (MRV) de emissões;

• Introduzir o componente climático como condicionante específica de processos de licenciamento ambiental;

Ao Banco Central

• Adotar regra de demonstrações obrigatórias, com base nos padrões Task Force on Climate-related *Financial Disclosures (TCFD,)* para empresas listadas em bolsa, órgãos governamentais e empresas com capital público;

• Inserir o risco climático nas regras de capital prudencial do sistema financeiro;

• Atualizar a Resolução 4.327/2014 de modo a contemplar os riscos físicos e de transição, estipulando critérios mínimos para a realização da diligência socioambiental conforme o tipo de instituição, seu porte, seu risco e os potenciais impactos de suas operações.



CAPÍTULO
04

ART. 12°

CUMPRIMENTO DA META VOLUNTÁRIA DE REDUÇÃO DE EMISSÕES EM 2020



COMO O BRASIL PERDEU A META "IMPERDÍVEL"

Autores: Cláudio Ângelo e Suely Vaz Guimarães



Em 13 de novembro de 2009, o governo brasileiro deu um passo ousado no rumo da ambição climática. Numa entrevista coletiva na sede da Presidência da República em São Paulo, os ministros Carlos Minc (Meio Ambiente) e Dilma Rousseff (Casa Civil) anunciaram que o país apresentaria dali a algumas semanas, na cúpula do clima de Copenhague, a meta voluntária de reduzir suas emissões de gases de efeito estufa em 36,8% a 38,9% até 2020. A meta seria relativa: diferentemente dos países desenvolvidos, que reduziam suas emissões a partir de um ano-base, o Brasil projetou um cenário para suas emissões em 2020 e aplicou a redução a partir dali – algo conhecido na época como "desvio de trajetória".

A trajetória do país, porém, tinha premissas exageradas. O governo assumia que o PIB brasileiro cresceria 5% ao ano até 2020 e que, na ausência de outras políticas públicas, todo o crescimento da matriz energética seria feito com base em combustíveis fósseis. Dessa forma, as emissões projetadas para 2020 seriam da ordem de 3,2 bilhões de toneladas de CO2 equivalente (GtCO2e). A meta foi calculada em emissões brutas (ou seja, descontando as remoções por áreas protegidas) e de acordo com os fatores de emissão do Segundo Relatório de Avaliação (SAR, ou AR2) do IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima).

A estimativa trazia implícito um crescimento irreal das emissões do Brasil nos 11 anos em que a meta deveria ser cumprida. De acordo com o Segundo Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, publicado dois meses depois da apresentação da meta, o Brasil havia atingido o pico de suas emissões em 2005, com 2,2 bilhões de toneladas líquidas de CO2 equivalente[45].

Como resultado de cinco anos de queda nas taxas de desmatamento, as emissões em 2009 estavam declinando. Reduzir 36,1% a 38,9% nesse cenário parecia mais do que factível: era uma meta praticamente à prova de falhas. Ao mesmo tempo, do ponto de vista da política internacional, era uma proposta relevante: o Brasil dava um passo à frente na solução do eterno impasse das negociações de clima – países emergentes deveriam ou não adotar metas? – e criava uma situação de xeque-mate para os Estados Unidos, maior emissor histórico, que chantageavam a Convenção do Clima da ONU ao dizer que não adotariam compromisso se os grandes países em desenvolvimento não o fizessem.

O governo brasileiro foi além. Repartiu os esforços de mitigação por toda a economia, assumindo um conjunto de metas setoriais que produziriam a redução almejada:

80%

de redução na taxa de desmatamento na Amazônia em 2020 em relação à média verificada entre 1996 e 2005

40%

de redução do desmatamento no Cerrado em 2020 em relação à média verificada entre 1999 e 2008

EXPANSÃO

da energia hidrelétrica e da oferta de biocombustíveis;

de **15MM DE HECTARES**
de recuperação pastagens degradadas;

expansão da fixação biológica de nitrogênio em
5,5 MM DE HECTARES

expansão do plantio direto em
8 MM DE HECTARES

expansão das florestas plantadas em
3 MM DE HECTARES

ampliação em
4 MM DE HECTARES
da integração lavoura-pecuária-floresta

tratamento de
4,4 MM M³
de dejetos animais

expansão do carvão vegetal para a
SIDERURGIA

No final de 2009, esses compromissos voluntários apresentados à Conferência de Copenhague (COP15) tornaram-se obrigatórios com a aprovação, no Congresso, da Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187[46]), aprovada em 29 de dezembro, 11 dias após o vexaminoso[47] encerramento da COP15. Em janeiro de 2010 eles foram formalmente registrados junto à Convenção do Clima (UNFCCC) como Namas (Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas) do Brasil.

A lei seria regulamentada pelo Decreto nº 7.390, de dezembro de 2010, que traduzia em números as emissões a reduzir. O corte em relação à projeção precisaria estar entre 1,168 bilhão e 1,259 bilhão de toneladas de CO2 equivalente. Isso daria emissões máximas ao país entre 1,977 bilhão e 2,068 bilhões de toneladas brutas de CO2e no ano de 2020. O Decreto nº 7.390 foi revogado em 2018 e substituído pelo Decreto nº 9.578, que eliminou os apêndices com a memória de cálculo do regulamento anterior, mas manteve as metas numéricas.

A fatia do leão dessas reduções caberia ao setor que detinha igualmente a maior parte das emissões, o de mudança de uso da terra. O desmatamento na Amazônia precisaria chegar em 2020 a um máximo de 3.925 km2, em comparação com os 7.000 km2 medidos em 2010, ano do decreto. Para monitorar o cumprimento da meta, o regulamento também estabelecia a publicação de estimativas anuais de emissões do Brasil a partir de 2012.

Em 2012, diante do descumprimento do compromisso do governo de publicar estimativas anuais, o ex-diretor do Serviço Florestal Brasileiro Tasso Azevedo fez um piloto da atualização, com base nos dados do Segundo Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, do MCTI. Nascia o SEEG (Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa), que foi incorporado ao Observatório do Clima (OC) em 2013. O SEEG já produziu oito estimativas anuais das emissões do Brasil, com uma série de dados que hoje vai de 1970 a 2019. As estimativas setoriais são feitas por quatro instituições integrantes do OC: Iema (energia e processos industriais), ICLEI (resíduos), Imaflora (agropecuária) e Ipam (mudança do uso da terra).

Até 2018, o SEEG indicava que o Brasil havia fracassado em atingir uma trajetória consistente de redução de emissões, principalmente devido à interrupção do ciclo de queda do desmatamento da Amazônia após a promulgação da nova Lei Florestal (Lei no 12.651), em 2012. Em 2019, uma análise publicada pelo OC com base nos dados do sistema de 2018 indicava que o país tendia a não cumprir a meta mais ambiciosa da PNMC (38,9%), mas ainda poderia atingir a menos ambiciosa e ficar com emissões abaixo de 2,068 bilhões de toneladas de CO2e.

Em 2020, o SEEG pôde afirmar pela primeira vez que o Brasil não cumpriria a meta nem mesmo em seu limiar menos ambicioso. As emissões brutas nacionais de gases de efeito estufa cresceram 28% desde 2010 – ou seja, desde a regulamentação da lei do clima o país aumentou suas emissões em mais de um quarto em vez de reduzi-las. A aceleração mais forte ficou justamente no setor que tinha metas mais ambiciosas, o de uso da terra: desde o decreto da PNMC, o país viu suas emissões por desmatamento subirem 64%.

A forte aceleração do desmatamento da Amazônia no governo de Jair Bolsonaro ajudou a puxar esses números para cima e foi determinante para o Brasil perder a meta. Uma projeção feita pelo SEEG com base nos dados de 2019 indica que, em 2020, as emissões brasileiras deverão ser cerca de 9% superiores ao limite menos ambicioso da PNMC.

Para avaliar o desempenho do Brasil em relação à meta da PNMC, foi feita uma projeção simplificada das emissões brutas para 2020 usando a variação média anual desde 2010, ano da regulamentação da lei, até 2019. Para efeito de comparabilidade com a meta, a projeção está expressa conforme as diretrizes do Segundo Relatório de Avaliação (AR2) do IPCC, que o governo federal usou para o cálculo original da meta – portanto, os valores de emissão não são comparáveis com as estimativas do SEEG, que usam os fatores de emissão do Quinto Relatório de Avaliação (AR5) do IPCC.

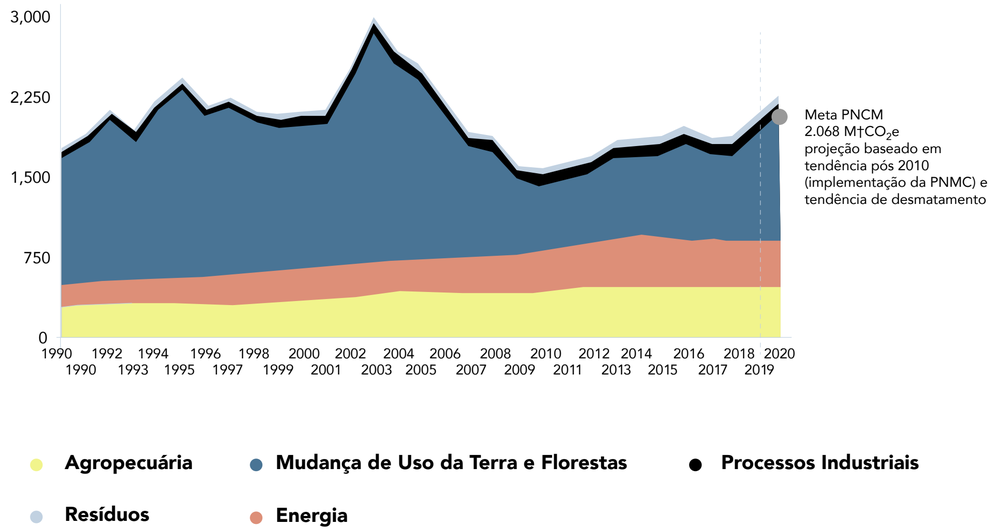
Tampouco é possível comparar a meta da PNMC com a da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil, a meta para 2025 adotada no âmbito do Acordo de Paris. Esta é informada em emissões líquidas (descontando-se remoções por áreas protegidas) e se baseia nos fatores de emissão do AR5. Desde a publicação do segundo inventário o governo federal tem preferido comunicar os dados nacionais em emissões líquidas. O Observatório do Clima traz ambos os dados, mas prefere fazer a comunicação em emissões brutas.

Calculando as emissões com base no AR2, o Brasil teve em 2019 emissões brutas de 2,060 GtCO2e. Isso significa que, um ano antes do prazo da meta, as emissões nacionais já eram 4% maiores que o limite mais ambicioso da PNMC (1,977 GtCO2e) e estavam rigorosamente em cima do limite menos ambicioso (2,068 GtCO2e). Qualquer crescimento de emissões em 2020 faria o país descumprir a meta agregada da PNMC.

[45] *Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Vol. 1, 2010 Disponível em https://cetesb.sp.gov.br/inventario-gee-sp/wp-content/uploads/sites/34/2014/04/2comunicacao_nacional_v1.pdf. Acessado em 20/11/2020.*
[47] *Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm*
[48] *Ver: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe1912200901.htm. Acessado em 20/11/2020.*

A projeção preliminar para 2020, com base na média de variação das emissões nos últimos cinco anos, é de 2,2 GtCO2e brutas, portanto acima da meta, mesmo considerando seu limiar menos ambicioso. Os dados só serão conhecidos com precisão em 2021, quando o SEEG finalizar o cômputo das emissões de 2020. Mas já é possível afirmar que o país desenhou uma meta virtualmente à prova de erro e a perdeu mesmo assim.

TRAJETÓRIA DE EMISSÕES BRUTAS DO BRASIL E PROJEÇÃO DE EMISSÕES ATÉ 2020(†CO_{2E})



Fonte: Observatório do Clima, Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil: 1970-2019.

PLANOS SETORIAIS: FIASCO AMAZÔNICO

O virtual fracasso no atingimento da PNMC se deve ao descumprimento de sua meta principal, a redução em 80% do desmatamento na Amazônia. Os dados oficiais de desmate em 2020, informados pelo sistema Prodes, do Inpe, ainda não haviam sido publicados quando este relatório foi escrito, mas já era possível afirmar que a meta seria perdida – e de longe. Dados do sistema de alertas Deter, do Inpe, que carregam uma subestimativa média de 50% em relação aos do sistema Prodes, já apontavam um desmatamento de pelo menos 9.126 km2 em 2020 (medidos de agosto de 2019 a julho de 2020, o "ano fiscal" do desmatamento). É mais do que o dobro da meta da PNMC, de 3.925 km2. Caso se verifique essa subestimativa de 50%, pode-se esperar uma taxa de desmatamento em 2020 na casa dos 13.000 km2 ou mais.

No governo Bolsonaro, o PPCDAm (Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia) foi informalmente encerrado, sem que nenhuma política pública de controle da devastação tenha sido oficialmente colocada em seu lugar. As políticas públicas para a Amazônia foram transferidas na prática do Ministério do Meio Ambiente para um órgão civil-militar, o Cnal (Conselho Nacional da Amazônia Legal), que ainda não apresentou um plano de controle da devastação. Desenha-se, antes, no âmbito do Cnal, uma estratégia de ocupação militar da Amazônia, sem metas explícitas ou meios de implementação para a proteção do bioma e a redução das emissões.

A meta de redução do desmatamento do Cerrado foi estimada antes que houvesse dados anuais de monitoramento do bioma. Calculando-se a média anual com base nas informações disponíveis na época, determinou-se que a taxa média seria 15,7 mil km2. Aplicando-se os 40% de redução, chegar-se ia ao valor de 9.400 km2. No ano de adoção da meta, porém, o desmate no Cerrado já estava bem próximo desse valor, independentemente de política pública para o bioma: 10.000 km^2.

Em 2019 ele foi de 6.500 km^2. A meta setorial foi cumprida. No entanto o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado (PPCerrado) também foi engavetado pelo governo federal com a extinção da Secretaria de Mudança Climática e Florestas do Ministério do Meio Ambiente, em janeiro de 2019. Diferentemente da Amazônia, que foi entregue aos militares, o Cerrado encontra-se num limbo de governança. Até a publicação deste relatório não havia nenhuma política pública federal para o bioma para substituir o PPCerrado.

Os demais planos setoriais não tiveram um acompanhamento detalhado de sua implementação, como reportou o relatório de avaliação da PNMC publicado em dezembro de 2019 pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal. Segundo

[48] *Ver: http://www.observatoriodoclima.eco.br/analise-plano-mourao/. Acessado em 20/11/2020.*
[49] *Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/be24ff00-0608-4f8b-9d57-804c33097882. Acessado em 20/11/2020.*

o documento, eles mostram uma "grande disparidade em relação aos seus conteúdos, suas ambições e suas estratégias de implementação, em um processo que refletiu várias das dificuldades apontadas ao longo deste relatório em relação à governança da PNMC". A conclusão do Senado é "que dificuldades contribuíram para que os planos, de maneira geral, não tenham correspondido às expectativas que se tinha sobre eles e para que a PNMC não tenha sido efetiva como orientadora das políticas setoriais. Essa pretendida supremacia da PNMC sobre as políticas setoriais ficou confinada ao campo da retórica."[50]

Segundo o relatório, o plano setorial para energia, que era o próprio PDE (Plano Decenal de Energia) era pouco ambicioso – como visto, a premissa era que 100% da expansão da matriz brasileira fosse feita por meio de energia fóssil, o que nunca foi realista no país. As emissões do setor de energia (expressas em *Global Warming Potential* e com os fatores demissão do AR2, métrica da PNMC) eram de 410 milhões de toneladas de CO2e em 2019, 52% abaixo do previsto no decreto – 868 milhões de toneladas. Considerando a mesma variação (1% de crescimento) em 2020, elas atingiriam 414 milhões de toneladas, ainda assim 52% abaixo da meta.

O plano setorial de agropecuária, conhecido como Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) foi o único a ser efetivamente implementado, embora de maneira tímida em relação ao seu potencial. De acordo com o relatório de avaliação da PNMC, a previsão era que as seis tecnologias financiadas pelo governo por meio do Programa ABC, a linha de crédito correspondente no Plano Safra, abatessem de 133,9 milhões a 162,9 milhões de toneladas de CO_2e até 2020. A meta teria sido cumprida em grande parte, com 100,2 milhões a 154,3 milhões de toneladas mitigadas até 2018. No entanto, o Programa ABC ainda corresponde a uma parcela diminuta do crédito rural disponibilizado todos os anos no Plano Safra: não ultrapassa 1%.

As emissões do setor de agropecuária em 2020, considerando a mesma variação verificada em 2019 (1% de crescimento) seriam de 522 Mt tCO_2e (GWP-AR2), ficando 28,5% abaixo da emissão da projeção da PNMC para o setor, que era de 730 Mt tCO_2 e (GWP-AR2).



[50] *Idem.*

INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA PNMC: INDO ALÉM DO MERCADO DE CARBONO

O tema mercado de carbono foi abordado em seção anterior deste relatório. É importante analisar, também, duas importantes ferramentas da PNMC: o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima ("Fundo Clima") e o Fundo Amazônia. Caberia ainda estudar os recursos orçamentários relacionados direta ou indiretamente à PNMC, mas o levantamento nesse sentido extrapolaria o tempo disponível para este trabalho.

O Fundo Clima foi instituído por lei específica, sancionada poucos dias antes da lei do clima. A Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009 ("Lei do Fundo Clima"), cria o fundo, define suas fontes de recursos, prevê seu Comitê Gestor e define as atividades que poderão ser apoiadas. Fica definido que os recursos do fundo têm duas modalidades de aplicação: apoio financeiro reembolsável (empréstimos), sob a responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e apoio financeiro não reembolsável (doações), sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Nas duas modalidades, devem ser seguidas as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Gestor.

Até 2% dos recursos do FNMC podem ser aplicados anualmente no pagamento ao agente financeiro e em despesas relativas à sua administração. O BNDES pode habilitar o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e outros agentes financeiros públicos para atuar nas operações de financiamento com recursos do fundo.

O relatório de avaliação da PNMC publicado em dezembro de 2019 pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal destaca retrocesso ocorrido depois da criação do fundo:

> *Na sua criação, estava prevista a destinação de até 6% dos recursos da participação especial na exploração de petróleo. Contudo, a Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, revogou essa disposição e direcionou recursos dessa participação especial ao Fundo Social, com programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento, entre elas a de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Embora a questão climática permaneça na pauta do Fundo Social, o FNMC não é aqui contemplado com a mesma prioridade que no arranjo anterior. Parecia-nos acertada a estratégia de arrecadar fundos para políticas climáticas a partir de recursos obtidos com a exploração de combustíveis fósseis, em uma espécie de contraprestação (SENADO FEDERAL, 2019, p. 21).*

O Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, consolidou atos normativos editados pelo Poder Executivo federal sobre o Fundo Clima e a PNMC. Fica estabelecido que o MMA deverá elaborar plano anual de aplicação dos recursos do Fundo Clima e, após ser aprovado pelo Comitê Gestor, publicá-lo no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa programação inclui os recursos reembolsáveis e os não reembolsáveis.

O maior volume de recursos está na parte reembolsável, que é administrada pelo BNDES. O MMA deveria fazer repasses anuais para o banco para essa finalidade, mas isso não vem ocorrendo todos os anos. De toda forma, como se trata de empréstimos, é mantida uma carteira de projetos financiados que fazem os pagamentos na periodicidade prevista nos contratos, ou seja, o fundo em tese não se esgota.

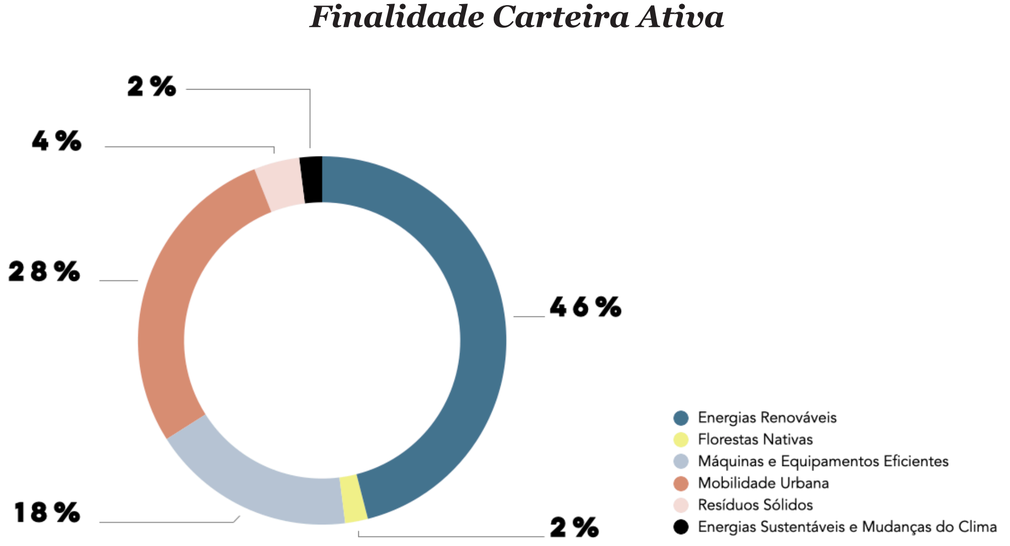
A aplicação de recursos do FNMC tem apresentado algumas dificuldades. O relatório da Comissão de Meio Ambiente do Senado expõe esse quadro, mas reconhece o papel do fundo e critica a paralisação ocorrida no primeiro ano do governo, que se estendeu pelo primeiro semestre de 2020:

> *O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC, ou Fundo Clima), criado em 2009, mesmo ano em que foi instituída a PNMC, deveria se constituir um dos principais instrumentos para viabilizar o cumprimento das metas brasileiras, mas revelou-se pouco eficaz para isso na medida em que não dispunha de recursos suficientes e previsíveis, em face das restrições orçamentárias decorrentes da crise fiscal por que passa o Brasil. A falta de previsibilidade de recursos para o fundo limitou sua eficácia e impediu a adoção de estratégias estruturadas de médio e longo prazo para a implementação da PNMC. [...]*
>
> *A despeito dessas dificuldades, o Fundo Clima tem um histórico de boas realizações e poderia ser objeto de aperfeiçoamento em suas estratégias de captação e de uso dos recursos. Contudo, a nova administração federal optou por paralisar as operações do Fundo no ano de 2019, não tendo havido, ainda, reunião do seu comitê gestor e não tendo sido aprovado o plano anual de aplicação dos seus recursos para 2019, previsto em lei. (SENADO FEDERAL, 2019, p. 51-52).*

[51] *Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/be24ff00-0608-4f8b-9d57-804c33097882. Acessado em 20/11/2020.*

A distribuição por temas de aplicação do Fundo Clima, considerando a carteira ativa no BNDES em junho de 2019, é mostrada na Figura 1.

FINALIDADES DAS APLICAÇÕES DA CARTEIRA DO FUNDO CLIMA NO BNDES (SITUAÇÃO EM JUNHO DE 2019)



Fonte: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/c4195884-f751-45da-b786-842440d0beec/Relat%C3%B3rio+financeiro+do+FNMC_2%C2%BA+tri+2019_internet.pdf?-MOD=AJPERES&CVID=mTwdCtO. Acessado em 19/11/2020.

[52] *Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/be24ff00-0608-4f8b-9d57-804c33097882. Acessado em 20/11/2020.*

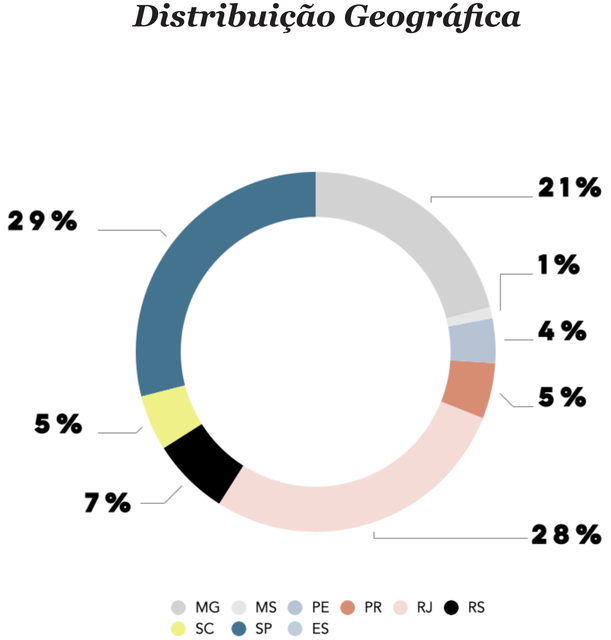
O Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, consolidou atos normativos editados pelo Poder Executivo federal sobre o Fundo Clima e a PNMC. Fica estabelecido que o MMA deverá elaborar plano anual de aplicação dos recursos do Fundo Clima e, após ser aprovado pelo Comitê Gestor, publicá-lo no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa programação inclui os recursos reembolsáveis e os não reembolsáveis.

O maior volume de recursos está na parte reembolsável, que é administrada pelo BNDES. O MMA deveria fazer repasses anuais para o banco para essa finalidade, mas isso não vem ocorrendo todos os anos. De toda forma, como se trata de empréstimos, é mantida uma carteira de projetos financiados que fazem os pagamentos na periodicidade prevista nos contratos, ou seja, o fundo em tese não se esgota.

A aplicação de recursos do FNMC tem apresentado algumas dificuldades. O relatório da Comissão de Meio Ambiente do Senado expõe esse quadro, mas reconhece o papel do fundo e critica a paralisação ocorrida no primeiro ano do governo, que se estendeu pelo primeiro semestre de 2020:

A distribuição geográfica dos recursos, também considerando os valores da carteira ativa em junho de 2019, é apresentada na Figura 2

FIGURA 2. DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DA CARTEIRA DO FUNDO CLIMA NO BNDES (SITUAÇÃO EM JUNHO DE 2019)



Fonte:https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/c4195884-f751-45da-b786-842440d0beec/Relat%C3%B3rio+financeiro+do+FNMC_2%C2%BA+tri+2019_internet.pdf?-MOD=AJPERES&CVID=mTwdCtO. Acessado em 19/10/2020.

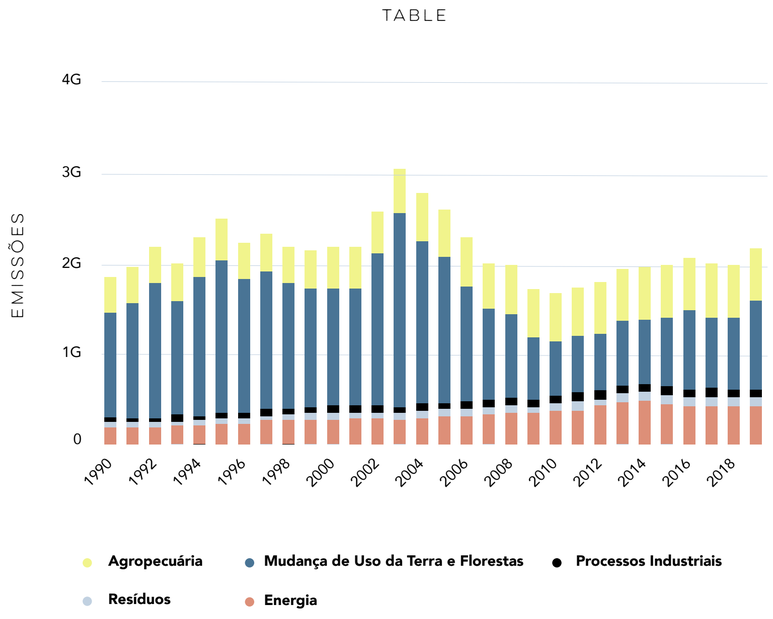
A completa paralisação de repasses ao BNDES durante o governo Bolsonaro levou à apresentação, em 05/06/2020, de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), recebida como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708 pelo relator, Ministro Luís Roberto Barroso. Os proponentes, quatro partidos de oposição (PSB, PT, PSOL e Rede) pedem que seja determinado que a União tome as medidas administrativas necessárias para reativar o funcionamento do Fundo Clima com todos os recursos autorizados pela lei orçamentária (abrangidas as modalidades não reembolsável e reembolsável de atuação do fundo), assim como a apresentação do Plano Anual de Aplicação de Recursos do Fundo para o ano de 2020.

O governo aprovou o plano de aplicação de recursos para 2020 na reunião do Comitê Gestor do fundo ocorrida em 15/07/2020. O comitê foi desconstituído no início do governo Bolsonaro, posteriormente recomposto e, nesse quadro, ficou mais de dezoito meses sem se reunir. Nos meses seguintes, o MMA fez os repasses relativos a 2019 (R$ 348.709.939,00 em restos a pagar) e 2020 (R$ 232.847.282,00), em pressão derivada da ADPF nº 708 e, também, da reação do relator no STF, que convocou audiência pública para debater o tema com ampla participação, incluindo representantes não apenas do governo federal, mas também da sociedade civil e da academia.

O problema é que o ministro Ricardo Salles tem anunciado, inclusive perante o STF, que a prioridade de aplicação desses recursos serão projetos relacionados a saneamento e resíduos, em clara distorção das finalidades do Fundo Clima. A movimentação política nesse sentido vem de 2019, quando ele conseguiu o acréscimo no Decreto nº 9.578, pelo Decreto nº 10.143, de 28 de novembro de 2019, de parágrafo admitindo expressamente o financiamento de projetos nesses temas pelo fundo.

Ocorre que essa alteração constitui regulamentação ultra legem, uma vez que o acréscimo realizado para atender prioridades políticas do ministro não tem respaldo da Lei do Fundo Clima. Mais importante ainda, a destinação de recursos pretendida pelo ministro Salles não observa a contribuição de cada setor para o total de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE). Resíduos sólidos e efluentes líquidos, juntos, geram apenas 4% das emissões brasileiras[56], como mostra a Figura 3. A prioridade estabelecida pelo MMA, assim, não possui qualquer respaldo técnico.

FIGURA 3. EMISSÕES DE GEE POR SETOR
1990-201



Fonte: http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission#. Acessado em 20/11/2020.

[53] *Ver: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856. Acessado em 20/11/2020. A elaboração da petição inicial dessa ação judicial foi subsidiada tecnicamente pelo Observatório do Clima.*
[54] *Ver: https://www.youtube.com/watch?v=e7Z7GjTtPDk. Acessado em 20/11/2020.*
[55] *Ver: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ministro-da-boiada-fez-do-limao-uma-limonada-16112020. Acessado em 20/11/2020.*

[56] *Ver: http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission# e http://plataforma.seeg.eco.br/sectors/resíduos. Acessado em 20/11/2020.*

Além do Fundo Clima, deve-se ter atenção para o Fundo Amazônia, criado pelo Decreto n° 6.527, de 1 de agosto de 2008. Na verdade, "Fundo Amazônia" é um nome dado para uma conta no BNDES destinada a aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal.

O Fundo Amazônia é considerado a maior experiência de aplicação no mundo, reconhecidamente bem sucedida, do mecanismo de pagamento por redução de emissões decorrentes do desmatamento e da degradação de florestas, conhecido como REDD+ (em inglês, Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation). A ideia é compensar financeiramente países em desenvolvimento por seu esforço para redução dos GEE gerados pelo desmatamento. Os principais doadores são Noruega e Alemanha.

Esse fundo necessita ter sua relevância compreendida tanto como iniciativa atinente à implementação no Brasil da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, quanto como parte do esforço de intensificar o controle do desmatamento da Amazônia que vinha se consolidando com o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento no bioma (PPCDAm).

Desde sua criação, o Fundo Amazônia financiou 103 projetos que geraram, entre outros benefícios: 746 mil imóveis rurais inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR); 162 mil pessoas beneficiadas com atividades produtivas sustentáveis; 687 missões de fiscalização ambiental; 465 publicações científicas ou informativas produzidas; 338 instituições apoiadas diretamente e por meio de parceiros; 190 unidades de conservação apoiadas; e 65% das áreas das terras indígenas da Amazônia apoiadas.[57]

Em 2019 e 2020, com o desmonte da estrutura de governança do fundo, em crise sem fundamento gerada pelo ministro do Meio Ambiente, não houve nem novos aportes, nem novas contratações.

Os projetos já contratados continuam tendo desembolsos, mas se paralisou a pactuação de novas propostas. Coerentemente com a opção pela antipolítica ambiental, a implementação do PPCDAm também foi interrompida pelo governo federal.

Essa situação gerou a apresentação no STF da ADO n° 59, proposta em 05/06/2020 pelos mesmos partidos políticos que figuram como polos ativos na ADPF n° 708[58]. A relatora, ministra Rosa Weber, também realizou audiência pública com a participação de representantes do governo, da sociedade civil e da academia.

A petição inicial da ADO 59 fala em cerca de R$ 1,5 bilhão parados no Fundo Amazônia desde janeiro de 2019, mas o valor é maior do que esse, pois precisam ser acrescidos os rendimentos financeiros. Relatório disponibilizado no sítio eletrônico do fundo[59] afirma:

> *O total de recursos para aplicação em projetos (97% do total de doações recebidas + rendimentos gerados ao longo dos anos) é de R$ 4.754 milhões, tendo sido alocado a projetos em execução ou concluídos o montante de R$ 1.860 milhões, dos quais R$ 1.173 milhões já desembolsados (BNDES, 2020, p. 30).*



[57] *Ver: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2019_port.pdf. Acessado em 20/11/2020.*

[58] *Ver: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766. A elaboração da petição inicial da ADO 59 também foi subsidiada tecnicamente pelo Observatório do Clima.*

[59] *Ver: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2019_port.pdf. Acessado em 20/11/2020.*

Estão disponíveis, assim, R$ 2,89 bilhões para projetos que poderiam estar auxiliando o país a controlar o desmatamento na Amazônia e a fomentar atividades econômicas na região que garantam geração de renda com a manutenção da floresta em pé.

Infelizmente, a desastrosa gestão do MMA implodiu na prática o Fundo Amazônia. Hoje, há necessidade de repactuação das condições de funcionamento do fundo com os doadores, que não parecem dispostos a dar continuidade à aplicação de recursos se o Brasil não mostrar, primeiro, efetiva mudança de comportamento em relação ao controle do desmatamento.

As perspectivas nesse sentido não são boas. A proposta em elaboração no Conselho Nacional da Amazônia Legal (Cnal), até agora, aproxima-se mais de um plano de militarização da Amazônia do que de uma ferramenta para prevenir e combater o desmatamento no bioma[60].

O quadro de problemas nesse campo levou sete partidos de oposição (PDT, PV, PCdoB, PSB, PT, PSOL e Rede) a protocolarem no STF, em 12/11/2020, a ADPF nº 760[61], que, entre outras medidas, requer a retomada do PPCDAm e, até 2021, a redução efetiva dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo Inpe/Prodes, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km² de taxa anual de desmatamento na Amazônia

Legal, correspondente à redução de 80% dos índices anuais em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005 – a qual já deveria ter sido cumprida até 2020. A relatoria dessa ADPF está com a Ministra Cármem Lúcia.

LISTA DE AUTORES

https://docs.google.com/document/d/13Bya_yCK-ZLzh7JU170kxCumsFrm7XqHeI2FHl_xBeBE/edit?usp=sharing

[60] *Ver: http://www.observatoriodoclima.eco.br/analise-plano-mourao/. Acessado em 20/11/2020.*

[61] *Ver: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993. Acessado em 20/11/2020. Essa ação tem o apoio formalizado do Instituto Socioambiental (ISA), da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), do Observatório do Clima (OC), do Greenpeace Brasil, da Conectas Direitos Humanos, do Instituto Alana, da Associação de Jovens Engajamundo, da Artigo 19 Brasil e da Associação Civil Alternativa Terrazul.*

INSTITUTO TALANOA

OBRIGADO

www.institutotalanoa.org

Dezembro_2020

Instituições que Colaboraram com esta Publicação