



Foto: AdobeStock

Análise do primeiro ano de governo



OBSERVATÓRIO DO CLIMA

Fevereiro 2024, análise do primeiro ano do governo

Depois de anos de retrocessos, 2023 foi marcado pela retomada da agenda ambiental do Brasil. A pauta climática voltou a ser central nos discursos proferidos internacionalmente, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva estabeleceu um compromisso de zerar o desmatamento até 2030 e o Ministério do Meio Ambiente (renomeado para Meio Ambiente e Mudança do Clima) voltou a funcionar. Os assuntos socioambientais e climáticos ganharam especial importância neste novo mandato de Lula, notadamente pelo fato de as agendas governamentais nesse campo, pelo menos em tese, passarem a ser transversais, envolvendo diversos ministérios.

Os compromissos assumidos são um avanço, mas é importante analisar se e como as políticas socioambientais no Brasil estão sendo devidamente implementadas e reconstruídas. Para isso, o Observatório do Clima está lançando o Boletim 2045. A primeira edição do documento traz uma análise do primeiro ano do governo Lula, utilizando como base os dados do Monitor 2045, uma ferramenta colaborativa para supervisionar políticas públicas ambientais.

Norteados pelo documento “Brasil 2045: Construindo uma potência ambiental” e por outros documentos técnicos, o Monitor 2045 compreende o conjunto de ambientes interativos que possibilitam a rede do Observatório do Clima ajudar a sociedade a debater e o governo a elaborar, implementar e efetivar as políticas necessárias para o alcance dos compromissos assumidos na pauta climática e políticas públicas conexas.

O boletim usa como base as propostas desenvolvidas no Volume 1 das publicações da Estratégia Brasil 2045 do Observatório do Clima, divididas em nove temas (cada política pode englobar mais de um tema): Política climática e acordos internacionais; Prevenção e controle do desmatamento; Bioeconomia e atividades agrossilvopastoris; Justiça climática; Energia; Biodiversidade e áreas costeiras; Indústria e gestão urbana; Governança e financiamento da política ambiental nacional; Gestão de Recursos Hídricos. Além das propostas do Volume 1, o Monitor ainda engloba políticas públicas

que vão além do documento, mas que são relevantes para a pauta ambiental e climática do país. A partir de agora, o monitoramento também se apoiará nas propostas regionais e por biomas constantes no Volume 2 - Olhares Regionais.

Até o momento da publicação deste Boletim, temos 101 políticas públicas sendo monitoradas, divididas da seguinte forma entre os temas (algumas estão correlacionadas a mais de um tema):

- **Tema 1 — Política climática e acordos internacionais (7 políticas)**
- **Tema 2 — Prevenção e controle do desmatamento (24 políticas)**
- **Tema 3 — Bioeconomia e atividades agrossilvopastoris (18 políticas)**
- **Tema 4 — Justiça climática (23 políticas)**
- **Tema 5 — Energia (21 políticas)**
- **Tema 6 — Biodiversidade e áreas costeiras (15 políticas)**
- **Tema 7 — Indústria e gestão urbana (15 políticas)**
- **Tema 8 — Governança e financiamento da política ambiental nacional (28 políticas)**
- **Tema 9 — Gestão de Recursos Hídricos (3 políticas)**

O monitoramento está abrangendo diversos **Ministérios e entidades do Poder Público, quais sejam:**

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

Aeronáutica

Advocacia-Geral da União

Banco Central

Banco do Brasil

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Casa Civil da Presidência da República

Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden)

Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

Empresa de Pesquisa Energética (EPE)

Exército

Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI)

Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

Marinha do Brasil

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações

Ministério da Cultura

Ministério da Defesa

Ministério da Educação

Ministério da Fazenda

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Ministério da Igualdade Racial

Ministério da Integração Regional

Ministério da Justiça e Segurança Pública

Ministério da Pesca e Aquicultura

Ministério da Previdência Social

Ministério da Saúde

Ministério das Cidades

Ministério das Comunicações

Ministério das Mulheres

Ministério de Minas e Energia

Ministério do Desenvolvimento Agrário

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Ministério do Desenvolvimento,
Indústria, Comércio e Serviços
Ministério do Empreendedorismo,
da Microempresa e da Empresa
de Pequeno Porte
Ministério do Esporte
Ministério do Meio Ambiente
e Mudança do Clima
Ministério do Planejamento
e Orçamento
Ministério do Trabalho e Emprego

Ministério dos Direitos Humanos
Ministério dos Povos Indígenas
Ministério do Turismo
Petrobrás
Secretaria de Relações Institucionais
da Presidência da República
Secretaria-Geral da
Presidência da República
Serviço Florestal Brasil

→ Tema 1 — Política climática e acordos internacionais

Por meio da Medida Provisória (MP) 1.154/2023 (convertida na Lei 14.600/2023¹), o governo reestruturou a **organização administrativa do Executivo e garantiu a transversalidade da pauta climática**. Dos 37 ministérios e órgãos com status de ministério, 25 ficaram com atribuições relacionadas à pauta socioambiental. Essa transversalidade constitui avanço, mas ainda há desafios para que ela seja colocada em prática.

A “**pedalada**” climática na NDC brasileira foi corrigida. No final de novembro de 2023, a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança no Clima (MMA) celebraram um termo de conciliação² com os seis jovens ativistas que, com o apoio do Observatório do Clima, acionaram a União na Justiça Federal de São Paulo demandando o fim da “pedalada” na NDC. A revisão da NDC de 2030 se limitou à correção da pedalada, sem debate sobre sua adequação à meta de 1,5oC do Acordo de Paris. **O processo de elaboração da nova NDC, para 2035, ainda não foi iniciado**. No documento assinado em novembro, o governo se comprometeu a organizar um processo de construção da nova meta climática do país, a ser comunicada em 2025, ano em que a COP

deve acontecer em Belém (PA). O Brasil precisa se alinhar com a meta de 1,5°C e realizar uma integração com a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB).

O Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima (CIM) aprovou em setembro de 2023 cinco resoluções, entre as quais a Resolução CIM 5/2023³, que determinou que o Ministério das Relações Exteriores comunicasse para a UNFCCC a correção da NDC do Brasil, retomando o nível de ambição apresentado em 2015, no Acordo de Paris, em termos dos valores absolutos das emissões de gases de efeito estufa. Outra norma importante aprovada pelo CIM é a Resolução CIM N° 3/2023⁴, que dispõe sobre a necessária atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima – Plano Clima. A resolução também criou os Grupos Técnicos Temporários de Mitigação (GTT – Mitigação) e de Adaptação (GTT – Adaptação).

O Plano Clima Adaptação já está sendo elaborado, mas o Plano Clima Mitigação não começou. Além disso, contava-se com a correção do Decreto 9.578/2018⁵ de forma a reinserir o Plano Decenal de Energia nos documentos conectados com o Plano Clima, o que ainda não aconteceu.

O governo se esforçou para reconstruir a confiança com os parceiros e retomar o protagonismo internacional em matéria ambiental, em especial na agenda climática. Em dezembro, foi aprovada a candidatura do **Brasil a sediar a 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 30 da UNFCCC)**⁶, em 2025. Trata-se de uma oportunidade para que nosso país caminhe para ser uma potência ambiental mas, para isso, é necessário haver avanços concretos no conjunto de temas abordados a seguir.



1 Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm.

2 Ver: <https://www.oc.eco.br/conciliacao-encerra-embate-sobre-pedalada-climatica-de-2020/>.

3 Ver: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-5-de-14-de-setembro-de-2023-518983537>

4 Ver: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-3-de-14-de-setembro-de-2023-518979659>

5 Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm

6 Ver: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/12/brasil-e-formalmente-eleito-pais-sede-da-cop-30>

→ Tema 2 — Prevenção e controle do desmatamento

A retomada do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi determinada no primeiro dia de governo pelo **Decreto 11.367/2023**⁷. O decreto também anunciou a retomada do PPCerrado, além da importante criação de planos para outros quatro biomas: Pampa, Mata Atlântica, Caatinga e Pantanal. Até o momento, foram lançadas as novas versões do PPCDAm⁸ e do PPCerrado⁹, mas faltam detalhes dos respectivos planos operacionais. Além disso, os conceitos de desmatamento zero que constam no PPCDAm e no PPCerrado são insuficientes, não asseguram efetivo controle sobre o desmatamento que tenha base legal.

Na prática, a aplicação do PPCDAm corre bem, mas a do PPCerrado enfrenta problemas, principalmente na interação com os órgãos estaduais de meio ambiente. Dados do Deter, sistema do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), indicaram que em 2023 (janeiro a dezembro) houve uma **queda de 50% de desmatamento na Amazônia, mas um aumento preocupante de 43% no Cerrado**.

Houve importante avanço com a retomada do **Fundo Amazônia**. O Decreto 11.368/2023¹⁰ restabeleceu os dois colegiados que integram a governança do Fundo Amazônia (comitê técnico e comitê orientador) e, assim, viabilizou a retomada da contratação de novos projetos com recursos do fundo. Em novembro, o COFA aprovou a ampliação dos recursos disponíveis¹¹ para os nove estados da Amazônia Legal atuarem no combate a incêndios e queimadas ilegais. O total empenhado passou de R\$ 315 milhões para R\$ 405 milhões.

Foi extinta a etapa desnecessária e protelatória da **conciliação ambiental** por meio da publicação do Decreto 11.373/2023¹², o que tende a deixar o processo administrativo ambiental mais célere. Outras medidas visando evitar a prescrição nos processos sancionadores ambientais acompanharam essa extinção. Vale destacar a publicação da Instrução Normativa 21/2023¹³ do Ibama, que traz as novas regras sobre a conversão de multas em serviços ambientais.

Quanto à criação de mecanismos para o aprimoramento de projetos de **pagamento ou incentivo a serviços ambientais**, ainda não saiu a regulamentação da Lei 14.119/2021¹⁴, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

O **Programa Bolsa Verde**¹⁵ foi retomado em agosto, via Decreto 11.635/2023¹⁶, com aumento na transferência trimestral de recursos financeiros do Programa (de R\$ 300 anteriores para R\$ 600 por família), mas está em um ritmo aquém do necessário. Da dotação inicial de R\$ 200 milhões, foram empenhados, até o final de dezembro de 2023, R\$ 56 milhões. Espera-se que a execução orçamentária nesse programa se fortaleça em 2024.

A publicação do Decreto 11.688/2023¹⁷ é um passo importante para impedir que florestas públicas federais sejam alvo de grilagem, com a expectativa de que se tornem privadas com emissão de título de terra. Desde 2009, a legislação federal veda¹⁸ expressamente a emissão de títulos de terra e concessão de direito real de uso para regularização fundiária em florestas públicas, mas o processo de destinação de terras seguido pelo governo federal desconsiderava esta lei. Antes disso, a Lei de Gestão de Florestas Públicas de 2006¹⁹ não indicava a titulação como forma de destinação dessas áreas, apesar de não vedá-la explicitamente.

O problema ocorria na **Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais (CTD)**, colegiado criado em 2013 com atribuição para indicar o destino das glebas públicas – por exemplo, se tais áreas seriam encaminhadas para regularização fundiária, criação de unidades de conservação, reconhecimento de territórios de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais. As regras de funcionamento da CTD até 2022 permitiam que qualquer gleba pública (florestal ou não) pudesse ser destinada à regularização fundiária se outros órgãos responsáveis pelas áreas de florestas públicas não manifestassem explicitamente o interesse em outra forma de destinação. Como resultado, a CTD destinou 33% dos 25,6 milhões de hectares de florestas públicas federais para regularização fundiária até 2021, o que contraria a lei federal de 2009. O Decreto 11.688/2023²⁰ corrige esse problema ao listar as categorias de destinação de florestas públicas permitidas de acordo com a Constituição e legislação vigente. Áreas em avaliação pelo colegiado que estejam sob risco ambiental poderão ser objeto de medidas para impedir atividades e empreendimentos

degradadores. Tais medidas incluem a limitação administrativa provisória, com duração de sete meses, ou a reserva, que não possui um prazo para finalização.

A implementação do decreto será desafiadora, considerando que até 2021 havia 6,1 milhões de hectares em imóveis não titulados na base de dados do Incra sobrepostos a florestas federais não destinadas. Há necessidade de identificar o tipo de ocupantes dessas áreas para determinar medidas cabíveis para sua desocupação. Por exemplo, o público da reforma agrária poderá ser encaminhado para projetos de assentamento fora de florestas públicas. Já os médios e grandes ocupantes de terra pública não atendem aos requisitos legais de regularização e seus pedidos de titulação devem ser indeferidos. Também é necessário definir se essa interpretação de proibição de titulação é válida para ocupações iniciadas antes da Lei de Gestão de Florestas Públicas de 2006 e da lei sobre regularização fundiária de 2009.

Além disso, o controle das cadeias produtivas e a integração dos diferentes sistemas de fiscalização teve avanço com o **acordo de cooperação**²¹ assinado

7 Ver: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viiv_Identificacao/DEC%2011.367-2023?OpenDocument

8 Ver: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/amazonia-ppcdam-1>

9 Ver: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/ppcerrado/ppcerrado_4fase.pdf

10 Ver: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viiv_Identificacao/DEC%2011.368-2023?OpenDocument

11 Ver: <https://www.terra.com.br/planeta/com-gestao-lula-sob-pessao-por-alta-de-incendios-fundo-amazonia-libera-r-405-milhoes-contrafogo,54adeb54f75b526293a42b21f8c93b2d4pm5m7dn.html>

12 Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11373.htm

13 Ver: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-21-de-2-de-junho-de-2023-488829763>

14 Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14119.htm

15 Ver: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/snpct/dpct/bolsa-verde>

16 Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11635.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.635%2C%20DE%2016,Conserva%C3%A7%C3%A3o%20Ambiental%20%2D%20Programa%20Bolsa%20Verde.

17 Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11688.htm

18 Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm

19 Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm

20 Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11688.htm

21 Ver: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/mma-e-para-assinar-acordo-de-cooperacao-para-reforcar-combate-ao-desmatamento>

22 Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11815.htm

entre o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e o governo do Pará. A iniciativa cria grupos de trabalho, entre eles estão o Grupo de Trabalho Integração SISFlora - Sinaflor (GTSIFlora-PA), que tem como objetivo integrar a base de dados florestais vinculada ao MMA, o Sinaflor, com o SISFlora, da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará, e o Grupo de Trabalho Fiscalização Ambiental - Pará (GTF-PA), que tem como objetivo articular ações estratégicas de fiscalização ambiental e de ordenamento territorial e fundiário.

Ainda na temática desmatamento, o governo lançou, em dezembro, o **Programa Nacional de Conversão de Pastagens Degradadas em Sistemas de Produção Agropecuários e Florestais Sustentáveis.**

O programa foi instituído por meio do Decreto 11.815/2023²², que também estabelece o seu Comitê Gestor Interministerial.



→ **Tema 3 — Bioeconomia e atividades agrossilvopastoris**

Aconteceram mudanças institucionais importantes neste tema, como a recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (que havia sido extinto em 2019), que conta com a Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental. Além disso, foi criada a Secretaria de Bioeconomia no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. É indispensável ter pastas do governo concentradas na temática de bioeconomia, inclusive pela transversalidade do tema, que na lógica instituída pelo atual governo deve conversar entre diversas frentes, especialmente as de meio ambiente, economia e gestão e inovação.

O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) também está envolvido na temática. No final do ano, o ministério publicou a Portaria 3.717/2023²³, que estabelece a Estratégia Nacional de Bioeconomia e Desenvolvimento Regional Sustentável do MIDR.

Em fevereiro, o governo recriou o **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)** por meio do Decreto 11.421/2023²⁴. A retomada do conselho, que havia sido extinto pelo governo anterior, é importante considerando o papel que desenvolve na promoção e realização progressiva do direito humano à alimentação adequada (tema relacionado com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 2 - Fome zero e agricultura sustentável). O governo também organizou a 6ª Conferência Nacional sobre esse tema, que contou com a participação do presidente Lula.

Um ponto negativo foi a aprovação no Congresso Nacional do Projeto de Lei 1.459/2022, que se transformou na Lei Federal 14.785/2023²⁵, conhecida como “Lei do Veneno”, a qual flexibiliza as regras para uso de agrotóxicos no país e que foi bastante criticada por organizações da sociedade civil e entidades especializadas em saúde e meio ambiente (veja-se, por exemplo, a nota pública do Instituto Nacional de Câncer²⁶).

Outro avanço importante foi a reinstauração do **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**, formalizado na Lei 14.628/2023²⁷. Desde 2003, o investimento federal na iniciativa somava mais de R\$ 8 bilhões, com a participação de mais de 500 mil agricultores familiares, mas em outubro o governo anunciou que liberou mais R\$ 250 milhões para o programa, o que faz com que o orçamento total do PAA seja de mais de R\$ 900 milhões para todas as modalidades. Outra medida que merece atenção, bem como o acompanhamento dos seus desdobramentos, é o Decreto Federal 11.584/2023²⁸, que instituiu o Programa Nacional de Máquinas, Equipamentos e Implementos para Produção Sustentável de Alimentos pela Agricultura Familiar (Programa Mais Alimentos), que tem como finalidade “ampliar e otimizar a capacidade produtiva da agricultura familiar para a produção de alimentos saudáveis por meio do acesso facilitado a máquinas, equipamentos e implementos agrícolas e agroindustriais adaptados à agricultura familiar e suas organizações produtivas”.

No final de 2023, o BNDES lançou a Chamada Pública de Projetos “Amazônia na Escola: Comida Saudável e Sustentável”. A iniciativa tem como objetivo selecionar propostas para promover ações voltadas ao fortalecimento da produção de alimentos e da aquisição e consumo, ambos por parte de agricultores

familiares, incluindo povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. O edital está aberto até abril de 2024 e terá um aporte de R\$ 336 milhões do Fundo Amazônia. O edital é um progresso porque, além de contemplar todos os estados da Amazônia, avança com um dos pontos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae, que determina que ao menos 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) têm que ser usados para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, com foco principal nas populações e comunidades tradicionais.

Por outro lado, algumas iniciativas ainda precisam ser tomadas no âmbito de atividades agrossilvopastoris. A Resolução CMN 5.081/2023²⁹ ajustou normas referentes a impedimentos sociais, ambientais e climáticos para **concessão de crédito rural**. A resolução determina, entre outros pontos, que não será concedido crédito rural para empreendimento situado em imóvel rural que não esteja inscrito ou cuja inscrição se encontre cancelada ou suspensa no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e que os produtores rurais com CAR regularizado terão 0,5% a menos de juros nas linhas de crédito do Plano Safra 2023–2024.

Apesar dos avanços, ainda falta o estabelecimento de um **cronograma que efetivamente consolide a marca ABC no Plano Safra**. É necessário ampliar significativamente os recursos do Plano Safra referentes ao Programa ABC, com mudanças nas normas atuais e, como complemento, capacitar técnicos e instituições financeiras para facilitar o acesso aos recursos. Este pode ser um dos tópicos a serem debatidos no âmbito da Câmara Temática AgroCarbono Sustentável³⁰, instalada em novembro, que tem como objetivo debater políticas públicas que promovam a sustentabilidade do agronegócio.

²³ Ver: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.717-de-30-de-novembro-de-2023-527401722>

²⁴ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11421.htm

²⁵ Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14785.htm

²⁶ Ver: <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/noticias/2023/inca-edita-nota-publica-contra-201cpl-do-veneno201d-que-incentiva-uso-de-agrotoxicos-no-brasil>

²⁷ Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm

²⁸ Ver: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.585-de-28-de-junho-2023-493152321>

²⁹ Ver: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=5081>

³⁰ Ver: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/nova-camara-vai-discutir-agrocarbono-sustentavel>

→ Tema 4 — Justiça climática

Houve progresso na proteção aos direitos indígenas no primeiro ano do governo Lula. Foi criado o **Ministério dos Povos Indígenas**, comandado por Sônia Guajajara. Além disso, houve **fortalecimento da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai)**, sob liderança da ex-deputada Joênia Wapichana.

Os **processos de demarcação** foram retomados, apesar de ainda serem insuficientes. Segundo balanço da Funai³¹, em 2023, o governo reconheceu três novos estudos, homologou oito terras indígenas e Funai enviou 14 processos de demarcação para homologação pela Presidência da República. Também foram encaminhadas portarias declaratórias de 25 terras indígenas e constituídos 37 grupos técnicos de identificação e delimitação.

No Judiciário foi finalizada a discussão acerca da chamada “tese do marco temporal”, decidindo o Supremo Tribunal Federal (STF) pela inconstitucionalidade do entendimento. A tese busca estabelecer uma regra geral de que somente são passíveis de demarcação as terras cuja ocupação pelos povos indígenas tenha sido comprovadamente realizada até a data da promulgação da Constituição Federal, ou seja, 05 de outubro de 1988 (comprovação da dita “tradicionalidade”). Contudo, apesar dessa decisão, foi aprovado no Poder Legislativo o PL 490/2007³², que tratava, dentre outros temas, da mesma matéria da ação do STF, só que fazendo prevalecer a referida tese. Apesar de Lula ter vetado os dispositivos referentes ao “marco temporal”, o veto foi derrubado no Congresso Nacional, motivo pelo qual está em vigor a Lei 14.701/2023³³. A constitucionalidade da lei está em discussão no STF³⁴.

Outros avanços foram a recriação do **Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (Pngati)**, por meio do Decreto 11512/2023³⁵ e a realização de consultas públicas junto aos povos indígenas para a elaboração dos **Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA)**³⁶. Além disso, em abril, o governo instituiu o **Conselho Nacional de Política Indigenista** por meio do Decreto 11509/2023³⁷.

O governo também tem realizado ações de **desintrusão das Terras Indígenas** no Alto Rio Guamá, Apyterewa e Trincheira-Bacajá, além da operação na Terra Indígena Yanomami. Em novembro, o ministro Luís Roberto Barroso, do STF, recebeu informações da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib)³⁸ sobre falhas nas operações de logística, desintrusão e proteção à saúde dos povos indígenas Yanomami e solicitou³⁹ o acompanhamento, além de informações do governo sobre a questão. Também determinou a adoção de medidas emergenciais para a entrega de comida. As ações de desintrusão na terra Yanomami precisam ser encerradas com êxito, retirando todos os garimpeiros do local. Além disso, é preciso realizar a mesma operação nas demais terras indígenas invadidas no país.

Quanto à **priorização de ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas em áreas onde residem comunidades periféricas e grupos vulneráveis**, o governo iniciou o Plano Clima Adaptação, conforme mencionado acima, e ocorreram conversas iniciais com algumas organizações da sociedade civil. Porém, a participação social e as ações que estão sendo realizadas no tema adaptação ainda são insuficientes. Há necessidade de fazer avançar com urgência o planejamento e implementação das ações de adaptação, assumindo a justiça climática como eixo transversal.

Os quilombolas também tiveram a defesa dos seus direitos retomada no novo governo, especialmente pela maciça titulação de seus territórios (mais de trinta em 2023), bem como a elaboração de políticas públicas específicas para a salvaguarda dos seus direitos e territórios, como o Programa Aquilomba Brasil (Decreto 11.447/2023)⁴⁰, o Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de buscar alternativas para a titulação territorial das Comunidades Remanescentes de Quilombos de Alcântara (Decreto 11.502/2023)⁴¹ e a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola - PNGTAQ (Decreto 11.786/2023).⁴²

Uma das ações que precisam ser realizadas é assegurar o apoio ao **mapeamento das áreas suscetíveis** à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. O Cemaden⁴³ monitora, atualmente, 959 municípios suscetíveis a desastres naturais em todas as regiões brasileiras. Contudo, os dados não estão

integrados com os do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Em relação a desastres, também é de suma importância que a agenda de adaptação, bem como o olhar preventivo e precaucional para o tema, induzam à elaboração e efetivação de políticas públicas que não esperem o desastre ocorrer para dar respostas, muitas vezes limitadas a repasses financeiros emergenciais.

Além disso, é preciso rediscutir o direcionamento dos recursos do **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - Fundo Clima**, de forma a atender as populações mais vulneráveis. O governo está prevendo grande aporte de recursos para o Fundo Clima para 2024. Serão R\$ 10,4 bilhões vindos da emissão de títulos soberanos sustentáveis já autorizada pelo Conselho Monetário Nacional e iniciada em 2023. Houve ampliação da lista de ações cobertas pelo fundo. Contudo, esses recursos são reembolsáveis, então terão que ser emprestados e não doados. A parcela do Fundo Clima de recursos não reembolsáveis continua sendo irrisória, e recursos desse tipo são necessários sobretudo para as ações de adaptação.



31 Ver: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/balanco-funai-volta-tratar-demarcacao-de-territorios-indigenas-como-prioridade>

32 Ver: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=345311>

33 Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14701.htm

34 Ver: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=523553&ori=17583>

35 Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11512.htm

36 Ver: <https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2023/10/mpi-avanca-na-apresentacao-dos-planos-de-gestao-territorial-e-ambiental>

37 Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11509.htm

38 Ver: <https://apiboficial.org/2023/11/13/stf-atende-pedidos-da-apib-e-determina-renovacao-de-contratos-da-funai-desintrusao-de-tis-e-entrega-de-alimentos-ao-povo-yanomami/>

39 Ver: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/11/09/barroso-determina-que-governo-federal-tome-medidas-urgentes-para-garantir-alimentos-ao-povo-yanomami.ghtml>

40 Ver: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.447-de-21-de-marco-de-2023-471873902>

41 Ver: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.502-de-25-de-abril-de-2023-479178300>

42 Ver: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.786-de-20-de-novembro-de-2023-524545587>

43 Ver: <http://www2.cemaden.gov.br/municipios-monitorados-2/>

→ Tema 5 — Energia

A pauta de energia é uma das mais controversas do atual governo. Um exemplo claro disso foi o anúncio feito durante a COP28 de uma **possível adesão do Brasil à Opep+**. A notícia, dada pelo Ministro de Minas e Energia, Alexandre Silveira, se apresentou totalmente contraditória, considerando o fato de que o Brasil está tentando ser um protagonista internacional em matéria ambiental.

Além disso, o governo anunciou o ambicioso **Plano de Transformação Ecológica**,⁴⁴ liderado pelo Ministério da Fazenda. Lançado oficialmente durante a COP28, o plano pretende estimular o desenvolvimento econômico e social e está estruturado em seis eixos. Até o momento, o governo focou no eixo de financiamento sustentável, tendo participado das discussões sobre mercado de carbono no Congresso Nacional (Projeto de Lei 412/2022 no Senado Federal e Projeto de Lei 2.148/2015 e apensos na Câmara dos Deputados) e lançado uma consulta pública para a Taxonomia Sustentável Brasileira (sendo que o plano de ação rumo à construção da Taxonomia Sustentável Brasileira⁴⁵ foi apresentado pelo ministro da Fazenda, Fernando Haddad, na COP28). Ainda há lacunas relevantes no detalhamento dos demais eixos do Plano de Transformação Ecológica.

Esse plano é um compromisso importante, principalmente porque estabelece uma conexão crucial entre o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável, o que é imperativo diante da atual situação de emergência climática. Um dos eixos do plano é a transição energética e, se o governo quiser fazer uma transição justa e sustentável, ele precisa **formalizar um compromisso claro com a redução da dependência dos combustíveis fósseis** e a ampliação de investimentos em fontes limpas e renováveis, com atenção também para os impactos sociais associados a essas alternativas.

Até o momento, o governo optou pela intensificação da produção dos combustíveis fósseis. Do total de R\$ 540,3 bilhões a serem investidos no eixo transição e segurança energética do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), R\$ 335,1 bilhões (62%) são em projetos fósseis, de petróleo e gás.⁴⁶

Em maio de 2023, o Ibama negou a licença à Petrobras para perfurar um **bloco na bacia sedimentar da Foz do Amazonas**, por um conjunto de riscos associados ao empreendimento ainda não trabalhados a contento pela Petrobras. Também se destacou a falta da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), estudo que deveria ser realizado pelo próprio governo anteriormente às ofertas públicas. No meio da crise climática, consideramos que, nos próximos anos, é crucial que o governo tenha um cronograma claro de descarbonização e vete a expansão da exploração offshore de petróleo e gás em áreas reconhecidamente sensíveis ambientalmente, além de reforçar a obrigatoriedade da realização da AAAS.

O governo encerrou o ano com o **“Leilão do Fim do Mundo”**,⁴⁷ no qual ofereceu 603 blocos para exploração de petróleo e gás fóssil em várias regiões do país. Diversos desses blocos estavam localizados em regiões ambientalmente sensíveis. É preciso suspender os leilões de petróleo e gás até que sejam realizadas as avaliações dos blocos ofertados levando em conta as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade. Também é preciso que haja foco na transição energética e na descarbonização da nossa matriz nos próximos anos.

Vale lembrar o Programa Energias da Amazônia, instituído pelo Decreto 11.648/2023⁴⁸, que tem como objetivo promover investimentos em ações e projetos nos Sistemas Isolados localizados na região da Amazônia Legal. Objetiva-se reduzir a geração de energia elétrica por meio de combustíveis fósseis e contribuir para a qualidade e a segurança do suprimento de energia elétrica. É estabelecido, ainda, que a “aferição anual das emissões levará em consideração as Contribuições Nacionalmente Determinadas - NDC do País submetidas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - CQNUMC”.

⁴⁴ Ver: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/entenda-o-plano-de-transformacao-ecologica-lancado-na-cop28>

⁴⁵ Ver: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/setembro/ministerio-da-fazenda-lanca-consulta-publica-para-a-taxonomia-sustentavel-brasileira>

⁴⁶ Ver: <https://www.oc.eco.br/novo-pac-preve-transicao-mas-destina-r-335-bilhoes-para-petroleo-e-gas/>

⁴⁷ Ver: <https://climainfo.org.br/2023/12/13/leilao-do-fim-do-mundo-tem-areas-arrematadas-na-amazonia-e-em-outras-regioes-de-sensibilidade-socioambiental/>

⁴⁸ Ver: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.648-de-16-de-agosto-de-2023-503845413>

→ Tema 6 — Biodiversidade e áreas costeiras

Um avanço importante do primeiro ano do governo Lula foi a retomada da **criação de Unidades de Conservação (UCs)**, que havia sido suspensa na gestão anterior. Segundo balanço⁴⁷, foram criados 277 mil novos hectares de UCs no ano passado. Também houve a destinação de R\$ 371,8 milhões de compensação ambiental para UCs federais, estaduais e municipais e a regularização fundiária de 1,4 milhão de hectares de terras da União que incidem em UCs.

Além disso, o governo anunciou durante a COP28 que o Brasil terá um **Planejamento Espacial Marinho até 2030**⁴⁸. Foi lançado primeiro um edital para a contratação de consultorias que levantarão informações sobre o uso do oceano no Sul e, em dezembro, foram lançados os editais para o Sudeste e o Nordeste.

Outro avanço do primeiro ano do governo foi o anúncio da atualização da **Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade - Epanb**.

O governo lançou consulta pública⁴⁹ para contribuições em maio e anunciou que a estratégia e o plano de ação devem agora ser atualizados em consonância com o novo Marco Global de Kunming-Montreal⁵⁰ de Biodiversidade, adotado durante a 15ª Conferência das Partes da Convenção da ONU sobre Diversidade Biológica, que estabelece 23 metas para reduzir as ameaças à diversidade biológica, cobrir as necessidades das pessoas mediante a utilização sustentável e a repartição dos benefícios e dispor sobre ferramentas e soluções para a implementação e a integração relacionadas à diversidade biológica e à preservação/conservação dos recursos naturais.

Apesar desses progressos, há uma série de ações que precisam ser tomadas nos próximos anos no que diz respeito ao tema. O governo precisa criar mais

⁴⁷ Ver: <https://www.gov.br/mma/pt-br/governo-federal-retoma-politica-ambiental-e-climatica-em-2023>

⁴⁸ Ver: <https://www.funbio.org.br/funbio-participa-de-anuncio-de-plano-de-gestao-marinho-na-cop28/>

⁴⁹ Ver: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-epanb>

⁵⁰ Ver: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/convencao-sobre-diversidade-biologica/decisao-15-4.pdf>

UCs (terrestres e marinhas) e consolidar as existentes. Apesar de o processo de criação ter sido retomado, o número de novas áreas ainda é pequeno.

Além disso, no que diz respeito às áreas costeiras, o governo precisa incorporar o conceito do Carbono Azul no âmbito das políticas de mudanças climáticas, com atenção aos ecossistemas costeiros e marinhos, em especial manguezais, bancos de algas marinhas, marismas e pradarias marinhas, nos ciclos de carbono e nos processos de mitigação e adaptação. Um dos pontos importantes é fortalecer a gestão de acesso e monitoramento do uso dos recursos pesqueiros, principalmente nas unidades de conservação de uso sustentável.



→ Tema 7 — Indústria e gestão urbana

Uma das grandes pautas ambientais do governo no último ano foi o **mercado de carbono**. A regulação de um mercado está entre os objetivos do eixo de finanças sustentáveis do Plano de Transformação Ecológica. O PL 412/2022, que cria o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), foi aprovado no Senado com texto apoiado pelo governo, porém foram feitas alterações substanciais na Câmara dos Deputados que, por uma manobra regimental, passou a ser a casa iniciadora, que dará a palavra final nesse processo. O governo está tentando fazer valer sua proposta para a lei.

Um avanço importante do governo no tema de gestão urbana foi na pauta de reciclagem. Em fevereiro, o governo instituiu dois decretos, o Decreto 11.414/2023⁵¹, que institui o **Programa Diogo de Sant’Ana Pró-Catadoras** e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular e o **Comitê**

⁵¹ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11414.htm

⁵² Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11413.htm

⁵³ Ver: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=447896>

Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, além do Decreto 11.413/2023⁵² que institui o **Certificado de Crédito de Reciclagem de Logística Reversa, o Certificado de Estruturação e Reciclagem de Embalagens em Geral e o Certificado de Crédito de Massa Futura**.

Ainda na pauta, o governo publicou a Resolução GECEX 502 DE 21/07/2023⁵³, que delimita em 18% as alíquotas do imposto de importação para papel, vidro e plástico. Com isso, a ideia é reduzir os impactos de resíduos sólidos no meio ambiente e fortalecer a reciclagem.

Um ponto que merece atenção do governo é a **revisão dos planos diretores dos municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamento, inundações bruscas, processos geológicos ou hidrológicos correlatos (áreas de risco)**. É preciso instituir programa de apoio técnico e financeiro aos municípios e, nas regiões metropolitanas e outras aglomerações urbanas, aos estados, tendo em vista a mitigação e adaptação às mudanças climáticas e gestão de áreas de risco, com abrangência interministerial.



→ **Tema 8 — Governança e financiamento da política ambiental nacional**

O primeiro ano de governo teve um papel importante na **reconstrução da governança ambiental do país**. Foram colocados para cargos de direção pessoas com comprovada experiência na área temática a ser assumida, diferentemente do que ocorreu no governo anterior, quando a área ambiental foi loteada entre policiais paulistas e pessoas sem nenhuma experiência no tema ou com interesses opostos aos do MMA.

Outros avanços foram a **retomada dos fundos**. Foi restabelecido o funcionamento do Fundo Amazônia, conforme descrito no item sobre desmatamento. O **Fundo Clima** (Decreto 11.549/2023⁵⁴) foi oficialmente retomado em agosto, quando aconteceu a 34^a Reunião Ordinária do Comitê Gestor⁵⁵. O Fundo Clima foi fortalecido com novos recursos, como comentado anteriormente. A retomada desses dois fundos cumpriu decisões do STF ainda no governo Bolsonaro, respectivamente na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 59 e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708, ambas com participação do Observatório do Clima.

Quanto ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), a única medida tomada foi por meio do Decreto 11.373/2023⁵⁶ que reverte ao FNMA cinquenta por cento dos valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pela União, podendo o referido percentual ser alterado, a critério dos órgãos arrecadadores. A mudança foi de 20% a 50%. É preciso fortalecer a capacidade de financiamento deste fundo⁵⁷, que tem a maior parte de seus recursos contingenciados.

Um avanço importantíssimo do último ano foi o restabelecimento do **Conama**. Por meio do Decreto 11.417/2023⁵⁸, o governo retomou o funcionamento do órgão colegiado e criou a Câmara Técnica de Justiça Climática, que já está em funcionamento .

Até a chegada de Jair Bolsonaro ao poder, o Conama contava com 96 integrantes de origens distintas (ministérios, governos estaduais, prefeituras, setores empresariais e entidades ambientais). A presidência do conselho ficava a cargo do ministro ou ministra do Meio Ambiente. Um decreto de Bolsonaro reduziu o número de conselheiros com direito a voto para 23 integrantes – sendo quatro da sociedade civil. De acordo com uma nota técnico-jurídica publicada em janeiro deste ano pelo Observatório do Clima e mais cinco entidades do terceiro setor, o percentual de votos do poder federal passou de 29,7% para 43,5%. Desde então, o funcionamento do Conama foi suspenso, e assim permaneceu até a publicação do decreto assinado por Lula que restabeleceu o colegiado. Na nova composição do Conama foi corrigida a forma de seleção dos representantes da sociedade civil, que voltou a ser por eleição (e não mais por sorteio). Em termos de paridade de representação, no entanto, permanece o

problema de predomínio claro de representantes do Poder Executivo federal. O conselho está longe de garantir paridade de representação. Nessa perspectiva, não se solucionou, portanto, a demanda de paridade referida na ADPF 623⁵⁹.

Quanto ao processo sancionador ambiental, um progresso importante de 2023 foi a retomada do **Programa de Conversão de Multas Ambientais** por meio da Instrução Normativa 21/2023⁶⁰. Além disso, por meio do Decreto 11.373/2023⁶¹, o governo lançou um formulário de adesão com o objetivo de reduzir o tempo do processo de conversão de multas. Apesar da retomada, a operacionalização das conversões ainda está muito lenta e precisa ser aprimorada. Também é importante que o governo verifique a viabilidade de serem retomados os projetos selecionados em 2018 no chamamento público do Ibama referente à recuperação ambiental na região das nascentes do rio São Francisco.



54 Ver: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2011.549-2023?OpenDocument

55 Ver: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/extrato-da-ata-da-34-reuniao-ordinaria-de-24-de-agosto-de-2023-505768624>

56 Ver: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2011.373-2023?OpenDocument

57 Ver: <https://inesc.org.br/serie-caminhos-fundo-nacional-de-meio-ambiente/>

58 Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11417.htm

59 Ver: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>

60 Ver: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-21-de-2-de-junho-de-2023-488829763>

61 Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11373.htm

→ Tema 9 — Gestão de Recursos Hídricos

O governo publicou o Decreto 11.599/2023⁶², que regulamenta o **Novo Marco Legal do Saneamento Básico**, em julho. O ato revoga um decreto que havia sido publicado em abril, mas que havia desagradado o setor privado e membros da oposição, que apresentaram uma proposição legislativa para sustar o decreto. Um dos pontos que o governo lutou para manter, e conseguiu, foi o prazo de 31 de dezembro de 2023 para que as empresas de saneamento apresentem comprovação de capacidade financeira para fazer investimentos no setor. O objetivo é poder comprovar a capacidade de universalização de serviços de água e esgoto até 2033.

Ainda sobre saneamento básico, foi publicado o Decreto Federal 11.598/2023⁶³, que estabelece a “metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário que detenham contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização”. São estabelecidos requisitos para o requerimento de comprovação de capacidade econômico-financeira junto a cada entidade reguladora responsável pela fiscalização de seus contratos, bem como prazos aplicáveis.

Por fim, em agosto, o governo publicou o Decreto 11.653/2023⁶⁴, que atualiza a composição dos dois comitês que farão a **gestão dos recursos destinados aos programas de revitalização dos recursos hídricos das Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba**. No final de outubro, foi realizado o Seminário Nacional Revitalização de Recursos Hídricos para discutir o papel dos comitês⁶⁵, que contam com uma gestão dos R\$ 5,8 bilhões provenientes da desestatização da Eletrobras a serem usados em programas de revitalização de bacias hidrográficas.

⁶² Ver: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2011.599-2023?OpenDocument

⁶³ Ver: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.598-de-12-de-julho-de-2023-496068077>

⁶⁴ Ver: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos?tipo=DEC&numero=11653&ano=2023&data=23/08/2023&ato=2d3gXRU50MZpWTad4>

⁶⁵ Ver: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-debate-recursos-hidricos-sob-a-otica-da-sustentabilidade>

#

+

x



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA