

## POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS E O COMBATE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO BRASIL

Amanda Neves de Miranda<sup>1</sup>  
Ana Luisa Sabino Werkema<sup>2</sup>  
Anna Clara Fernandes Carvalho<sup>3</sup>  
Jessyca Beatriz Rodrigues Lopes<sup>4</sup>

### RESUMO

O artigo tem como objetivo compreender a relação existente entre algumas iniciativas governamentais brasileiras com a mobilização internacional para encontrar soluções que favoreçam o combate às mudanças climáticas. Para isso, é contextualizado o cenário em que as políticas governamentais estão inseridas e realizadas reflexões sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas e o Plano Clima, o Plano

---

<sup>1</sup> Amanda Neves de Miranda. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Pesquisadora CNPq, Projeto Global Crossings - Cátedra Jean Monnet (UFU) e Diálogo Ambiental Constitucional Internacional. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6873551510667028> Email: [amandanevesmiranda@gmail.com](mailto:amandanevesmiranda@gmail.com)

<sup>2</sup> Graduada do 7 período em Direito na Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e formada como técnica em Meio Ambiente integrado ao ensino médio no Instituto Federal do Triângulo Mineiro (IFTM)- Campus Uberlândia. Atualmente, faz Iniciação Científica com o tema "Código Florestal: uma leitura crítica a partir de uma perspectiva ecológica", participa do grupo Observatório Interamericano e Europeu dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e do grupo de estudos em Biodireito e Direitos Humanos, todos da Faculdade de Direito da UFU. Em 2018, através do artigo de autoria própria intitulado de "A Influência da bancada ruralista na política agrária brasileira e seus efeitos na agroecologia", participou do VII Congresso Latino Americano de agroecologia que ocorreu em Guayquil, no Equador.

<sup>3</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2018). Realizou mobilidade internacional na Universidade de Ljubljana (2017), por meio do programa Minas Mundi, concentrando-se em Direito Internacional Público. Atuação como estagiária de graduação na Defensoria Pública de Minas Gerais, na Justiça Federal (TRF1) e na Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas da UFMG. Possui experiência na advocacia privada. É estagiária de pós-graduação no Ministério Público de Minas Gerais.

<sup>4</sup> Graduada em Geografia - Bacharel pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (2015) e Licenciatura em Geografia pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (2013). Pós-graduada em Proficiência em Tecnologias Digitais para uma Educação Empreendedora.

Cursando Direito na Universidade Federal de Uberlândia. Pesquisadora membro do Grupo de Pesquisa em Direito e Religião - CEDIRE. Pesquisadora membro do grupo de Pesquisa em Direitos Humanos LabDh - Laboratório de Direitos Humanos, ambos coordenados pelo professor Dr. Rodrigo Vitorino. Pesquisadora e membro no Projeto Global Crossings. Pesquisadora membro do grupo de Pesquisa em Biodireito, Bioética e Direitos Humanos. Pesquisadora membro do Observatório Interamericano e Europeu dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Pesquisadora, coordenadora discente e estagiária na Clínica HUMANITAS. coordenados pela professora Dra. Cláudia Loureiro. Estagiária de graduação no MPMG. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0555623445724956>

Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa e o Programa Bolsa Verde. Entende-se que as reflexões apresentadas são relevantes devido à emergência para que ações que promovam adaptação, mitigação e combate às mudanças climáticas sejam de fato implementadas pelos países na proporção necessária para evitar um agravamento dos efeitos das alterações no clima.

**Palavras-chave:** Brasil; Mudanças Climáticas; Políticas governamentais

### ABSTRACT

The article aims to understand the relationship between some Brazilian government initiatives and international mobilization to find solutions to combat climate change. To this end, the scenario in which government policies are inserted is contextualized and reflections are made on the National Environmental Policy, the National Policy on Climate Change and the Climate Plan, the National Plan for the Recovery of Native Vegetation and the Bolsa Verde Program. It is understood that the reflections presented are relevant due to the urgent need for actions that promote adaptation, mitigation and combating climate change to be implemented by countries to the extent necessary to avoid worsening the effects of climate change.

**Keywords:** Brazil; Climate Change; Government policies

## 1. Introdução

A insuficiência das ações globais para o combate às mudanças climáticas foi evidenciada em julho de 2024: o Relógio do Clima marcou pela primeira vez a redução de cinco para quatro anos do tempo disponível para evitar que o aquecimento global chegue a 1,5 ° C<sup>5</sup>. Se os marcadores internacionais indicam que a solução não tem sido alcançada, significa em parte que os Estados e seus governos não estão conseguindo direcionar adequadamente as organizações e a sociedade no caminho da mudança.

Enfatizam-se aqui Estados e governos por causa de seus papéis fundamentais como agentes de conexão e intermediadores entre os segmentos da sociedade, com o exercício de funções estabilizadoras, alocativas e distributivas que visam garantir bem-estar e justiça a sua população, equilibrando as necessidades coletivas com os direitos individuais, para que seja viabilizada uma coexistência pacífica e produtiva entre diferentes grupos sociais<sup>6</sup>

Neste cenário atual de intensificação de mudanças climáticas, tem se tornado cada vez mais clara a necessidade de ação conjunta como ferramenta crucial para que de fato as soluções para as problemáticas associadas a essa questão possam ser concretizadas, sendo que os governos podem articular iniciativas que incorporem uma atuação pautada nas três dimensões do desenvolvimento sustentável<sup>7</sup>.

A forma como um governo/Estado age para isso é dada de duas formas interconectadas: (a) políticas domésticas e (b) política externa e ações no sistema internacional. As políticas domésticas podem ser caracterizadas como decisões tomadas no setor público por diferentes atores e materializada com os governos, possuindo caráter abrangente e promovendo ações de prevenção ou correção, por meio de intervenções na realidade social a partir do estabelecimento de objetivos, com etapas de implementação, execução, monitoramento e avaliação, que podem ser implantadas com planos, programas e projetos<sup>8</sup>. Por essas características, a definição de políticas públicas que favorecem e integram esforços de mitigação e adaptação às degradações do meio ambiente com justiça social tem reforçado o enfoque multidisciplinar para enfrentar as consequências das mudanças climáticas<sup>9</sup>.

Por outro lado, a projeção no sistema internacional e as relações estabelecidas em discussões e acordos multilaterais e bilaterais refletem posições específicas para determinados temas e, da mesma forma que é gerada influência para a resolução de problemas comuns, os países também são por elas influenciadas. Como exemplo, o Acordo de Paris foi negociado e um plano de ação

---

<sup>5</sup> CLIMATE CLOCK. Climate Emergency Day. 2024. Disponível em: <https://climateclock.world/climate-emergency-day>. Acesso em 24 out. 2024.

<sup>6</sup> BOBBIO, N. A Era dos Direitos. Editora Campus. 1992.

<sup>7</sup> PNUD. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2016.

<sup>8</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, no 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

<sup>9</sup> FERREIRA, Maria Paula da Rosa; TERRA, Rosane Beatris Mariano da Rocha Barcellos; CARRARO, Guilherme Streit. Políticas públicas ambientais: justiça global e política local. Revista de Políticas Públicas, v. 24, n. 1, p. 156-169, 24 Jun 2020. Disponível em: <https://cajapio.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/14371>. Acesso em: 28 out 2024.

estabelecido com base no consenso gerado no processo entre as partes, de modo que cada assinante do acordo se comprometeu a cumpri-lo. Ao assumir esses compromissos são criadas ferramentas que embasam o direcionamento de ações internas que colaborem com o que foi determinado.

No Brasil, a conexão desses temas com o meio ambiente reflete a complexidade e a urgência da questão ambiental no país que, devido a sua megabiodiversidade, enfrenta desafios significativos relacionados à conservação de ecossistemas e à redução de emissões de gases de efeito estufa e busca implementar políticas que favoreçam um melhor uso dos recursos e valorização dos serviços ambientais, compartilhando com acordos internacionais - como a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas - a operacionalização de ações que promovam redução dos gases de efeito estufa, resiliência ecossistêmica, preservação e recuperação e o embasamento no princípio de responsabilidade compartilhada. Como exemplo de iniciativas desse tipo tem-se: Política Nacional do Meio Ambiente; Política Nacional sobre a Mudança do Clima e Plano Clima; Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa e Programa Bolsa Verde.

À vista disso, a proposta desse artigo é compreender os pontos de conexão das iniciativas governamentais brasileiras anteriormente referenciadas e que estão relacionadas com a mobilização internacional para a adaptação, a mitigação e o combate às mudanças climáticas e que têm sido implementadas em ambientes de negociação e consultas políticas e jurídicas.

## 2. O Brasil no contexto das políticas ambientais: a conexão entre o nacional e o internacional

O enfrentamento da questão climática se apresenta como um dos mais importantes e prementes desafios do século XXI. Há a compreensão, fundamentada em alertas por renomados cientistas, de que a comunidade internacional estaria próxima do atingimento de um ponto de não retorno para a Terra e para a vida tal como se conhece. A partir do atingimento desse ponto de não retorno, que é marcado pelo aumento da temperatura global, despertar-se-ia um nível de recorrência de eventos climáticos extremos que não poderia ser revertido e que colocaria em risco exacerbado a manutenção da vida das presentes e futuras gerações no Planeta Terra<sup>10</sup>.

Nesse sentido, o equacionamento das mudanças climáticas se afiguraria como uma crítica ao modelo insustentável de desenvolvimento das sociedades capitalistas e dos modos de vida de suas populações e, simultaneamente, como um meio possível para o estabelecimento de novos padrões de vida e de consumo que pudessem reverter o processo de mudança do clima e, assim, suas consequências<sup>11</sup>.

Verifica-se, assim, tanto no âmbito internacional como nacional, a mobilização para a implantação de políticas de combate às mudanças climáticas, com o estabelecimento de

---

<sup>10</sup> NEVES, Frederico M.; CHANG, Manyu; PIERRI, Naína. As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas expressas nas políticas públicas federais do Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 34, n. 1, p. 5-23, 2015.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

consequentes planos e programas que permitam alcançar os resultados desejáveis por meio de mecanismos que envolvem metas, monitoramento, avaliação, financiamento e parcerias.

No Brasil, percebe-se a ocorrência de uma movimentação recente para a inclusão da pauta das mudanças climáticas nas políticas ambientais nacionais. Referida inclusão se destaca sobremaneira a partir de 2009, ano no qual sancionada a Política Nacional sobre Mudança do Clima, que, em função da natureza abrangente da questão do clima, compreende uma variedade de temas<sup>12</sup>. Destaca-se que a implementação dessa política decorre de um histórico de institucionalização de políticas governamentais ambientais, que se verificou na segunda metade do século XX.

O histórico de ações políticas ambientais federais no Brasil data da década de 1930, época na qual foram elaborados códigos importantes para a gestão de recursos naturais, como o Código de Águas e o Código Florestal, ambos de 1934. À época, a principal preocupação era a gestão e equacionamento dos recursos naturais, de forma que se evitassem perdas econômicas. Essa racionalidade econômica orientou as políticas nacionais entre as décadas de 1930 a 1960, que, de forma tangencial, impactavam o meio ambiente<sup>13</sup>.

Ao final da década de 1960, com o surgimento de demandas ambientais da sociedade, muito calcadas na preocupação com os danos advindos da poluição ambiental pela indústria, a identificação e mobilização para que fossem desenvolvidas políticas mais precisas e abrangentes ganhou força. Referida preocupação, pontua-se, concentrava-se no receio do esgotamento dos recursos naturais indispensáveis à vida e ao desenvolvimento econômico, existente também no cenário internacional<sup>14</sup>.

Essa convergência de entendimento entre os países fez com que os anos 1970 fossem caracterizados pelo início do desenvolvimento do regime internacional do meio ambiente, isto é, pela criação de “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área temática”<sup>15</sup>.

Em 1972 foi realizada a primeira Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, que ficou conhecida como Conferência de Estocolmo, cuja declaração foi adotada por 113 países e reforçou a preocupação ambiental no centro das preocupações internacionais, iniciando um diálogo necessário entre países industrializados e em desenvolvimento acerca da intrincada relação entre meio ambiente, desenvolvimento econômico e bem-estar humano<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> NEVES, Frederico M.; CHANG, Manyu; PIERRI, Naína. As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas expressas nas políticas públicas federais do Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 34, n. 1, p. 5-23, 2015.

<sup>13</sup> MOURA, Adriana Maria Magalhães de. *Trajetória da política ambiental federal no Brasil*. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajetoria%20da%20politica%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> KRASNER, Stephen D. (ed.) *International Regimes*. Cornell University Press, 1983.

<sup>16</sup> MOURA, Adriana Maria Magalhães de. *Trajetória da política ambiental federal no Brasil*. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajetoria%20da%20politica%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.



No início do século XXI, o Brasil assumiu um papel de liderança na agenda ambiental global. A redução significativa do desmatamento na Amazônia, aliada à expansão das fontes de energia renovável, consolidou a imagem do país como um defensor da sustentabilidade. A participação ativa em eventos internacionais como a COP 15 e a Rio+20, além de demonstrar o compromisso do Brasil com a causa ambiental, contribuiu para fortalecer sua posição no cenário internacional <sup>17</sup>.

Em consonância com o período internacional, a década de 1970 no Brasil marcou o período de institucionalização da política ambiental. Em 1973, foi criada a primeira instituição ambiental a nível federal, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior, que se debruçou, principalmente, sobre a questão da poluição industrial e urbana. Na sequência, em atenção ao modelo federal, houve a fundação de órgãos estaduais de meio ambiente, como a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb) em São Paulo, em 1973 <sup>18</sup>.

Por sua vez, no início da década de 1980, o Brasil presenciou um marco para sua política nacional ambiental. Em 1981, por meio da Lei n. 6.938/81, estabeleceu-se a Política Nacional do Meio Ambiente, que estipulou princípios, diretrizes, instrumentos e, também, atribuições para outros entes da Federação em relação à matéria, conforme a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Pontua-se que o estabelecimento da referida política, para além do contexto internacional favorável à proteção ambiental, refletiu o momento interno do país, haja vista que o regime instaurado em 1964 precisava de soluções para lidar com problemas sociais e ambientais que, já existentes, foram intensificados por atividades do período que almejavam a promoção da modernização nacional e o aumento da produção econômica <sup>19</sup>.

Destaca-se que, apesar da criação do Sisnama e do caráter vanguardista e descentralizador contido na PNMA, a política ambiental nacional era realizada principalmente pelo governo central. Nesse aspecto, ressalta-se a criação do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1985, com o escopo de definir e coordenar os projetos governamentais em matéria ambiental <sup>20</sup>.

Foi a partir da redemocratização, com a necessidade de efetivação das garantias ambientais previstas na então recém promulgada Constituição da República de 1988 que se fortaleceu o papel dos demais entes federados na política ambiental do país, por meio da criação de órgãos

---

<sup>17</sup> BUARQUE, Daniel. Sinal verde: percepções sobre política ambiental e status do Brasil. Disponível em CEBRI-Revista | Sinal verde: percepções sobre política ambiental e status do Brasil, Ano 3, n. 9, p. 195-213, jan/marc 2024. Disponível em: <https://cebr-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/115/285> Acesso em 9 jan. 2025.

<sup>18</sup> MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajectoria%20da%20politica%20ambiental%20federal%200no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

<sup>19</sup> ANTUNES, P. de B. A formação da política nacional do meio ambiente. Revista Direito das Políticas Públicas, vol. 1, n. 1, p. 7–28. Recuperado de <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/9110>.

<sup>20</sup> ANTUNES, P. de B. A formação da política nacional do meio ambiente. Revista Direito das Políticas Públicas, vol. 1, n. 1, p. 7–28. Recuperado de <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/9110>.

e/ou secretarias estaduais e municipais de meio ambiente, para além de conselhos afetos à área<sup>21</sup>.

Na oportunidade, menciona-se o papel inovador da Constituição Cidadã, que, no contexto de intensificação de discussões internacionais sobre o meio ambiente, previu, em seu art. 225, *caput*, o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito do cidadão e, ao mesmo tempo, estabeleceu a proteção compartilhada do meio ambiente entre o Poder Público e a coletividade, de forma que sua preservação atendessem às presentes e às futuras gerações.

Pontua-se que no referido contexto de descentralização da ação governamental para o meio ambiente, houve, ainda, a criação de importante órgão federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), em 1989, que surgiu a partir da concentração de vários órgãos federais afetos ao tema do meio ambiente, na esteira do crescente fortalecimento da matéria ambiental no nível internacional<sup>22</sup>.

Verifica-se, dessa feita, que o desenvolvimento da política ambiental nacional se realizou em consonância com o desenvolvimento do regime internacional ambiental e, nesse sentido, no contexto de desenvolvimento de normativos e políticas ambientais também em vários outros países. Nesse cenário, destaca-se que a década de 1990, conhecida internacionalmente como a década das conferências, foi palco para a realização Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 e que ficou conhecida como a Rio-92. A referida reunião rendeu documentos e acordos relevantíssimos até os dias atuais, como as Convenções do Clima e da Biodiversidade<sup>23</sup>.

Segundo Peixer<sup>24</sup>:

O Brasil desempenha um papel de liderança nas negociações ambientais globais. O país sul-americano é um dos 10 maiores emissores mundiais de GEE, a nona maior economia do mundo em termos de PIB nominal e a oitava maior em paridade de poder de compra. É um caso único entre os países industrializados, dado que a maioria de suas emissões não resulta do uso de energia. Em vez disso, a maior parte das emissões brasileiras vem da mudança do uso da terra e da silvicultura, dando ao Brasil a posição de maior emissor do mundo nesse quesito. Acredita-se que o desmatamento da Amazônia tenha emitido cerca de 200 milhões de toneladas métricas de CO<sub>2</sub> na atmosfera por ano. Grande parte da terra desmatada foi usada para pastar gado e cultivar soja, as duas maiores exportações brasileiras.

A realização da Rio-92 dinamizou a pauta ambiental no país e fomentou o desenvolvimento de novos órgãos e instituições internamente: a) criação da Secretaria de Meio Ambiente da

---

<sup>21</sup> MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajectoria%20da%20politica%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> PEIXER, Janaína Freiberger Benkendorf. A Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil para Cumprimento do Acordo de Paris: Metas e Perspectivas Futuras. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/199009/PDPC1446-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em 24 de novembro de 2024.

<sup>24</sup> *Idem*, p. 147.

Presidência da República, em 1990, a qual, após breve existência, foi substituída, já em 1992, pelo Ministério do Meio Ambiente; b) instauração do Programa Nacional de Meio Ambiente, criado em 1991, para a canalização de investimentos para a área ambiental e que está vigente até hoje; c) e Lei de Crimes Ambientais, que colocou o Brasil, junto a poucos outros países, na vanguarda do direito penal ambiental <sup>25</sup>.

Nesse ponto, insta destacar que o Brasil iniciou a realização e desenvolvimento de políticas públicas de combate às mudanças climáticas mesmo antes de firmada a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, firmada por oportunidade da Rio 92, mas referidas políticas, embora se consubstanciassem como medidas de combate às mudanças climáticas, foram idealizadas e instituídas com vistas à economia de energia e ao encontro de fontes alternativas ao petróleo. Citam-se, nessa direção, o Programa Nacional do Álcool (PROALCOOL), de 1975, pensado como alternativa ao petróleo e que permitiu o uso de uma fonte de combustível renovável e com menos emissões de gases de efeito estufa; o Programa Nacional de Energia Elétrica (PROCEL), de 1985, que visava à diminuição de perda de energia nos seus processos de geração e transmissão; o Programa Nacional de Racionalização do Uso de Derivados do Petróleo (CONPET), também direcionado à redução do uso do petróleo e que se orientou, principalmente, em ações para maior eficiência de motores a diesel <sup>26</sup>.

Em 2005, após a assinatura da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, de 1992, lançou-se no país outro programa que proporcionaria a redução das emissões de gases do efeito estufa para a atmosfera, consubstanciando-se como medida para a mitigação das mudanças climáticas, o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNB) <sup>27</sup>.

O estabelecimento pelo Brasil do PROALCOOL, PROCEL e CONPET em caráter prévio à assinatura da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas rendeu ao país o posicionamento e fortalecimento do papel líder em ações de cunho ambiental e, notadamente, em ações de combate à mudança do clima, ainda que referidos programas tivessem sido instituídos com vistas à economia de energia e como forma de alternativa ao petróleo, o qual encarecera no período devido aos choques de preço dos anos 1970. <sup>28</sup>

Destaca-se que o posicionamento do Brasil enquanto uma liderança na temática ambiental, em consonância com sua condição de territorialmente abrigar a maior parte Floresta Amazônica, a maior floresta tropical do mundo e que contribui para que o país seja um dos mais biodiversos do planeta. Além de ser uma potência no uso de energias renováveis. Dessa forma, com sua vasta biodiversidade e papel fundamental no ciclo do carbono, o Brasil tem um compromisso inegável com a luta contra as mudanças climáticas. As políticas governamentais têm evoluído ao longo dos anos, refletindo as pressões internacionais, os desafios internos, as novas

---

<sup>25</sup> MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajeto%20da%20pol%20itica%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

<sup>26</sup> RIBEIRO, Wagner Costa. Políticas Públicas ambientais no Brasil: mitigação das mudanças climáticas. Revista Electronica de Geografia y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, vol. XII, nº 270, p. 25, 1 de agosto de 2008.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.



evidências científicas e as mudanças tecnológicas que dinamizam e alteram o modo como a economia e o uso de recursos ambientais estão relacionados <sup>29</sup>.

A normatização e institucionalização ambiental no país seguiu em desenvolvimento no início do século XXI, com o período entre os anos 2000 e 2015 como aquele com a maior profusão de leis afetas à matéria ambiental. No período, houve o sancionamento de leis ambientais em número semelhante ao conjunto de todas as décadas do século XX <sup>30</sup>. No período, no plano interno, destaca-se: a) criação do Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC); b) o início da segunda e terceira fases do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II e PNMA III); c) a criação da Agência Nacional de Águas (ANA); d) a instituição da Política Nacional sobre Mudança do Clima, em 2009; e) o início dos debates acerca do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, em 2012, o qual restou instituído em 2016 a partir da Portaria n. 150/2016 do Ministério do Meio Ambiente; f) a criação do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a partir de desmembramento do Ibama <sup>31</sup>.

Devido à gravidade causada pela intensificação dos efeitos de alteração do clima e para contribuir mais diretamente com as medidas acordadas no Acordo de Paris, em 2009 foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), um marco legal de grande relevância, que estabeleceu metas de redução de emissões de gases de efeito estufa e incentivou ações de adaptação. A PNMC foi atualizada em 2021, alinhando-se aos compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris.

O Acordo de Paris engloba uma lógica de redução, com várias fases, inicialmente reduzindo o aumento, depois visando ao declínio, com o objetivo final de acabar com os combustíveis fósseis e equilibrar todas as emissões antropogênicas com "remoção por sumidouros". Mais importante ainda, a linguagem do acordo envia um sinal claro para a descarbonização das decisões políticas, dos investidores e comunidade empresarial, objetivando a neutralidade total do carbono. <sup>32</sup>

Essa política, somada a outras e a programas específicos, permite inferir que o país possui um arcabouço legal ambiental robusto, que abrange desde normas nacionais até tratados internacionais, todos com o propósito de preservar o meio ambiente, reconhecido como um bem de valor universal. Diante desse cenário, o Brasil ratificou diversos acordos internacionais e possui leis domésticas específicas, com sanções criminais e administrativas, para garantir a

<sup>29</sup> RIBEIRO, Wagner Costa. Políticas Públicas ambientais no Brasil: mitigação das mudanças climáticas. *Revista Electronica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, vol. XII, nº 270 (25), 1 de agosto de 2008.

<sup>30</sup> MOURA, Adriana Maria Magalhães de. *Trajetória da política ambiental federal no Brasil*. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajetória%20da%20política%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> PEIXER, Janaína Freiberger Benkendorf. *A Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil para Cumprimento do Acordo de Paris: Metas e Perspectivas Futuras*. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/199009/PDPC1446-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em 24 de novembro de 2024.

proteção ambiental. Para analisar o cumprimento do Acordo de Paris no país, é crucial entender a organização e a relevância dessas leis no sistema jurídico brasileiro.

Outras conferências do período 2000 - 2015 em que o país continuou com uma posição privilegiada de contribuição com a pauta ambiental são a Conferência Ambiental Rio + 10 (Joanesburgo, África do Sul) e a Conferência Rio +20 (2012). Em que pese a Rio +20 tenha sido o maior evento realizado pelas Nações Unidas até referido momento, com a participação de delegações de cerca de 190 países, e sua realização tenha fomentado a profusão de seminários e iniciativas organizados pela sociedade civil e universidades em toda a cidade, essa reunião não alcançou a necessária atenção internacional para sua pauta. Sua realização se confundiu com um contexto internacional pouco favorável, em que crises econômico-financeiras e políticas atingiam vários países, incluídos os países europeus e os Estados Unidos da América <sup>33</sup>.

De forma geral, o Brasil tem participado ativamente das Conferências das Partes (COP), entre as quais cabe um destaque à COP 21, em que foi negociado o Acordo de Paris pelos países da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Na ocasião, dentre outros compromissos, os países acordaram na apresentação e execução das pretendidas contribuições nacionalmente determinadas (INDC na sigla em inglês), uma das inovações e avanços do mencionado acordo, voltadas à redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável. Por ocasião do Acordo de Paris, os países se comprometeram com iniciativas e metas para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, assim como para o financiamento das referidas ações. O Acordo de Paris entrou em vigor em 2016 e foi promulgado no Brasil em 2017. O Plano Clima apresenta diretamente a contribuição do país para a NDC <sup>34</sup>.

Nesse sentido, ressalta-se o papel da política ambiental como ferramenta de projeção do Brasil no exterior, por permitir-lhe o aumento de seu *status* internacional. Referida projeção e ganho de *status*, por fim, permitiriam ao país assumir posições geralmente reservadas aos países desenvolvidos e grandes potências mundiais, conquistando-lhe, portanto, um papel importante na política mundial. Verifica-se que esse “prestígio ambiental” colaborou para a alavancagem da posição do Brasil entre os anos 1990 e 2010 <sup>35</sup>.

Esse meio de projeção internacional pelo Brasil é percebido pelos pares como um dos principais meios de fomento de seu *status* internacional. Verifica-se que a política ambiental para o Brasil, por conta da Amazônia e das inúmeras riquezas naturais do país, guarda uma vantagem comparativa em relação a outros países que eventualmente a utilizem como meio de obtenção

---

<sup>33</sup> MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajectoria%20da%20politica%20ambiental%20federal%200no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

<sup>34</sup> BRASIL. Como contribuir para criar e implementar políticas públicas sobre mudança do clima? Guia para estados e municípios – Brasília – SPIPA, 2020.

<sup>35</sup> BUARQUE, Daniel. Sinal verde: percepções sobre política ambiental e status do Brasil. Disponível em CEBRI-Revista | Sinal verde: percepções sobre política ambiental e status do Brasil, Ano 3, n. 9, p. 195-213, jan/marc 2024. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/115/285> Acesso em 9 jan. 2025.

de prestígio internacional. O Brasil conta com a possibilidade de posicionar-se como o protetor da floresta tropical e da biodiversidade <sup>36</sup>.

Em contraponto aos marcos acima mencionados, o progresso da agenda ambiental no país ao longo das últimas décadas, verificaram-se mudanças recentes e significativas na política ambiental brasileira no sentido de seu esvaziamento e dismantelamento durante os anos do governo Bolsonaro, embora a desregulamentação ambiental não pudesse ser colocada como evento inédito no país <sup>37</sup>. O ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), desde sua campanha, empenhou narrativa expressamente antiambientalista e, uma vez no governo, empenhou o desmonte das políticas ambientais brasileiras em ritmo contundente, com ações que romperam a tradição brasileira de compartilhamento da proteção ambiental prevista na Constituição da República de 1988 <sup>38</sup>.

Como exemplo da política de desmonte empreendida no governo do ex-presidente, cita-se a diminuição expressiva do número de multas ambientais, notadamente na Amazônia, que fomentou o aumento expressivo do desmatamento na região; a crescente e profunda presença de garimpeiros em territórios indígenas, com o encaminhamento, inclusive, de projeto de lei pelo governo regulamentando a mineração em terras indígenas (PL 191/2020); a proposta de extinção do Ministério do Meio Ambiente e seu redesenho enquanto secretaria ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e, o efetivo esvaziamento do Ministério do Meio Ambiente; a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas; os cortes do orçamento ambiental e a extinção ou esvaziamento dos mecanismos de participação e transparência ambientais <sup>39</sup>.

Observaram-se alterações centrais na caracterização da política ambiental brasileira, principalmente no mecanismo fundante da responsabilidade ambiental compartilhada, que, como já mencionado, decorre de expressa previsão constitucional. Houve, assim, a diminuição, em diferentes frentes e de diferentes formas, das possibilidades de participação e controle pela sociedade nas questões ambientais, com a conseqüente diminuição da transparência nos processos decisórios e gestão da política ambiental nacional. Em que pese o referido desmonte, os sistemas de controle social e jurídicos vem permitindo a reversão de diversas dessas medidas de dismantelamento, ainda que eles também tenham sido e venham sendo tensionados <sup>40</sup>.

Em suma, uma breve análise da trajetória de construção das políticas ambientais no país demonstra que há predominantemente o reconhecimento da importância de integrar a dimensão ambiental em suas políticas públicas de maneira indissociada dos aspectos econômicos e sociais. A sustentabilidade, antes vista como um conceito abstrato, é agora compreendida como um direito fundamental, exigindo ações concretas para a conservação dos recursos naturais e a promoção da qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> LOSEKANN, Cristiana; PAIVA, Raquel. Política Nacional Brasileira: responsabilidade compartilhada e dismantelamento. *Ambiente e Sociedade*, v. 27, p. 1-23, 2024.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> LOSEKANN, Cristiana; PAIVA, Raquel. Política Nacional Brasileira: responsabilidade compartilhada e dismantelamento. *Ambiente e Sociedade*, v. 27, p. 1-23, 2024.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

Nos últimos anos, o Brasil tem apresentado avanços significativos na área ambiental, como a ampliação de ações e políticas para redução do desmatamento na Amazônia e o aumento da participação de fontes renováveis na matriz energética. No entanto, desafios persistem, como a necessidade de fortalecer a implementação das políticas existentes, ampliar a participação da sociedade civil e investir em tecnologias limpas.

O governo atual tem demonstrado um compromisso renovado com a agenda climática, com a criação de novos órgãos e a elaboração de planos de ação mais ambiciosos. O Plano Clima, por exemplo, que busca estabelecer uma estratégia de longo prazo para a descarbonização da economia brasileira e a adaptação aos impactos das mudanças climáticas, estava desatualizado há dois anos e foi retomado com a elaboração de novas metas, que impactam diretamente no cumprimento da PNMC e no cumprimento dos acordos da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas.<sup>41</sup>

Apesar dos avanços, o Brasil ainda enfrenta desafios significativos, como a pressão por desenvolvimento econômico, a desigualdade social e a resistência de setores conservadores. Para ilustrar essa debilidade, pode-se citar o plano de adaptação climática (PNA), lançado em 2016, que visa orientar iniciativas para gestão e redução dos riscos provenientes dos efeitos adversos das mudanças climáticas no médio e nos longos prazos, nas dimensões social, econômica e ambiental. Todavia, até o momento, um planejamento de longo prazo voltado à adaptação climática ainda não ganhou projeção no país como um todo.<sup>42</sup>

Apesar das resistências, é fundamental que o país continue investindo em pesquisa e desenvolvimento, fortalecendo a cooperação internacional e promovendo a educação ambiental para garantir um futuro mais sustentável e reconhecendo as parcerias com os demais setores da sociedade como fundamentais para o alcance do desenvolvimento sustentável.

A sociedade civil desempenha um papel fundamental na pressão por políticas públicas mais ambiciosas e na implementação de ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e, de fato, organizações não governamentais, movimentos sociais e empresas têm desenvolvido projetos inovadores e mobilizado a população para a causa ambiental tanto em consultas públicas nacionais como na participação como observadores em conferências como as COP.

### 3. ESTUDO DE CASO

#### 3.1 PNMA: centralização e organização da gestão ambiental

O desenvolvimento das estratégias e políticas para uma gestão ambiental mais coerente, autônoma e eficaz no Brasil está relacionado às discussões internacionais construídas a partir de 1970 das quais o país participou ativamente, sendo que até esse período Dos Anjos e

---

<sup>41</sup> BRASIL. Plano Clima. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/plano-clima>. Acesso em 22 de novembro de 2024.

<sup>42</sup> ARTAXO, Paulo. Mudanças climáticas: caminhos para o Brasil: a construção de uma sociedade minimamente sustentável requer esforços da sociedade com colaboração entre a ciência e os formuladores de políticas públicas. Disponível em [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252022000400013&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252022000400013&script=sci_arttext). Acesso em 20 de novembro de 2024.

Camargo<sup>43</sup> evidenciam que existiam apenas ações setoriais e não de fato uma “ecopolítica nacional”. Esta teria sido confeccionada a partir da mudança de paradigma que foi influenciada pelos debates internacionais e tem como importante marco a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), em um contexto de ditadura militar no ano de 1981.

Segundo Antunes<sup>44</sup>, o regime instaurado em 1964 precisou buscar soluções para problemas ambientais e sociais que estavam se intensificando há muitos anos e cujo aumento foi favorecido pelas atividades fomentadas com o intuito de promover a modernização nacional e o aumento da produção econômica e que resultaram em maior poluição industrial, pois a legislação foi alterada a fim de priorizar o uso econômico dos recursos naturais.

Ao mesmo tempo, o autor identifica que a conjuntura internacional era favorável à proteção ambiental, bem como a opinião pública passou a ter maior consciência sobre o tema. Embasado na doutrina de segurança nacional o governo vigente buscou restringir o papel dos estados nas temáticas e centralizar a questão a nível federal, de modo que tal política foi originada em um contexto pautado por contradições e uma resposta tardia para diversos problemas e foi consolidada apenas quando o crescimento econômico já não era tão proeminente quanto em anos anteriores, de cunho tecnocrata e que não apresentou mudanças profundas na concepção de desenvolvimento vigente no âmbito federal<sup>45</sup>.

A PNMA objetiva promover preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental assegurando com isso as condições para aquisição de desenvolvimento, segurança nacional e proteção à vida e determina os fundamentos e instrumentos basilares da gestão ambiental no território brasileiro através da aplicação de princípios que embasam a articulação de suas previsões a: (a) uso racional de recursos e territórios, planejamento, fiscalização e proteção de ecossistemas; (b) controle e zoneamento de atividades poluidoras (mesmo que seja apenas em potencial); (c) monitoramento da qualidade ambiental; (d) recuperação de ambientes degradados e proteção de áreas ameaçadas<sup>46</sup>.

Ainda, é estabelecido o Sistema Nacional do Meio Ambiente - composto por órgãos de diferentes níveis federativos e que tem como órgãos executores o IBAMA e o Instituto Chico Mendes - e são definidos treze instrumentos, entre os quais: padrões de qualidade ambiental, zoneamento, licenciamento e revisão de atividades poluidoras; incentivo à produção e uso de técnicas e tecnologias para melhoria ambiental e diretrizes para concessão florestal, servidão ambiental e seguro ambiental<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> DOS ANJOS, Priscila Caneparo; CAMARGO, Mariana Marquardt Lass. A simbiose entre as conferências internacionais e a construção da ecopolítica nacional: uma investigação histórica sobre a política nacional do meio ambiente. *Revista do Mestrado em Direito da UCB*, vol. 16, n. 1, p. 116-136, 2022. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/14419>. Acesso em: 9 jan. 2025.

<sup>44</sup> ANTUNES, P. de B. A formação da política nacional do meio ambiente. *Revista Direito das Políticas Públicas*, vol. 1, n. 1, p. 7-28. Recuperado de <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/9110>.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> BRASIL. Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 02 set. 1981

<sup>47</sup> *Ibidem*.



Lago<sup>48</sup> e Dos Anjos e Camargo<sup>49</sup> destacam que no início da implementação dessa política ocorreram dois processos relevantes: a redemocratização (1985) e a publicação do Relatório Brundtland (1987), que fortaleceu a institucionalização nas relações internacionais dos temas ambientais e contribuiu para um cenário de aumento da pressão para que especialmente países do Sul Global fossem responsabilizados a mudar o curso não sustentável de suas ações, de certa forma tentando isentar os demais países (Norte Global) de mudar determinados comportamentos que também geravam impactos ambientais negativos.

A Constituição Federal de 1988<sup>50</sup>, a pressão internacional e da sociedade civil somaram forças para que o Brasil fortalecesse a construção de uma política nacional e externa pautada pela ecopolítica, sendo a partir da influência da Conferência de Estocolmo que em 1981 o cenário doméstico passou a ser melhor delineado para o desenvolvimento sustentável<sup>51</sup>. Dessa forma, a PNMA determina as bases de uma estrutura normativa e centraliza a gestão ambiental nos órgãos federais, possibilitando uma abordagem integrada de ação para superar os desafios vigentes e contribuindo para o estabelecimento de outras políticas, bem como planos e programas para definir estratégias para outros desafios ambientais, que estão interligados por uma abordagem integrada de gestão ambiental e sustentabilidade.

Apesar de sua potencialidade e dos avanços alcançados com essa política sobre responsabilização e cuidado com o meio ambiente<sup>52</sup>, Valadão *et. al*<sup>53</sup> analisam os treze instrumentos nela propostos e evidenciam que apesar da legislação consistente formada desde 1981 e os ajustes realizados ao longo dos anos, o processo de cumprimento da PNMA enfrenta obstáculos, uma vez que houve períodos de silêncio para que os instrumentos previstos fossem de fato concretizados - muitos necessitam de complementos legais para serem efetivados -, a atualização da legislação não ocorre no mesmo ritmo das mudanças produtivas, socioambientais e tecnológicas e o nível de fiscalização e atuação conjunta entre os setores ambientais é aquém do necessário.

Mesmo que outras políticas não estejam diretamente vinculadas a PNMA, todas as iniciativas ambientais de um modo ou de outro dialogam com ela e o plano para implementá-la, pois é possível perceber a aplicação de suas diretrizes em cada um deles, havendo um viés de proteção, regeneração e valorização dos serviços ambientais. Por exemplo, a Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC), instituída em 2009, está inserida neste cenário

<sup>48</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. Conferências de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

<sup>49</sup> DOS ANJOS, Priscila Caneparo; CAMARGO, Mariana Marquardt Lass. A simbiose entre as conferências internacionais e a construção da ecopolítica nacional: uma investigação histórica sobre a política nacional do meio ambiente. *Revista do Mestrado em Direito da UCB*, vol. 16, n. 1, p. 116-136, 2022. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/14419>. Acesso em: 9 jan. 2025.

<sup>50</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 23 de novembro de 2024.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> VIEIRA, Ticiane Pereira dos Santos. Elementos para a análise dos fundamentos ídeo-teóricos da política nacional do meio ambiente. 2015. Dissertação (mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Sergipe, 2015.

<sup>53</sup> VALADÃO, M. B. X., RIBEIRO, F. P. .; RODRIGUES, M. I.; GATTO, A. National Environment Policy Instruments: how are they doing after 40 years of promulgation?. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 11, n. 3, p. e15711326262, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i3.26262. Disponível em: <https://rsdjjournal.org/index.php/rsd/article/view/26262>. Acesso em: 31 oct. 2024.

por propor diretrizes pautadas no Acordo de Paris para a redução das emissões dos gases de efeito estufa no Brasil, bem como promover a adaptação às mudanças climáticas, especialmente em setores mais vulneráveis (Brasil, 2009)<sup>54</sup>.

### 3.2 Política nacional sobre mudanças climáticas e o Plano Clima

Segundo Da Motta <sup>55</sup>, a Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC) ampara o posicionamento brasileiro em negociações internacionais sobre clima e é um importante marco legal para a redução das emissões dos gases de efeito estufa no Brasil, bem como para promover a adaptação às mudanças climáticas, especialmente em setores mais vulneráveis, sendo que a efetividade de suas estratégias depende da articulação entre diferentes entes federativos, da administração pública e do setor privado.

A articulação a nível federal desse tema, portanto, é originada de um política que Santos <sup>56</sup> identifica como *policy mix*, pois nela são apresentados instrumentos de diferentes características (como de controle e econômicos), está prevista uma meta para redução de emissões de carbono e a criação de um mercado nacional de carbono e também há uma interdependência entre ela e outras iniciativas governamentais e setoriais para que os objetivos previstos sejam de fato alcançados.

Nesse sentido, o foco de ação harmonizou a não imposição de altos custos ao setor industrial com estímulo ao crescimento de setores com emissões médias de carbono e controle e redução do desmatamento <sup>57</sup>. Entre a PNMA e a PNMC existem em comum orientações para diferentes temas, por exemplo: gestão eficiente de recursos hídricos e resíduos sólidos; conscientização e educação ambiental voltadas para a população; uso do zoneamento para planejar uso do solo e equilibrar interesses de desenvolvimento econômico com gestão eficiente ambiental e restauração de ecossistemas. Isso porque as diretrizes principais da PNMC são voltadas para sequestro e redução de emissão de carbono, não degradação e recuperação de ecossistemas e medidas de adaptação no âmbito governamental <sup>58</sup>.

Essa política foi positivada em 2009 por influência da opinião pública acerca do tema e está embasada no Plano Nacional de Mudança Climática (Plano Clima), iniciativa que Santos <sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2009.

<sup>55</sup> DA MOTTA, Ronaldo Seroa. A política nacional sobre mudança do clima: aspectos regulatórios e de governança. In: Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios / editores: Ronaldo Serra da Motta ... [et al.]. Brasília : Ipea, 2011, p. 31.

<sup>56</sup> SANTOS, A. de C. dos (2021). Política Nacional sobre Mudança do Clima no Brasil: uma avaliação de instrumentos e de efetividade. Espaço Público. Revista de Políticas Públicas da UFPE, vol. 6, p. 1-25, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politicaspUBLICAS/article/view/249458/37804>. Acesso em: 9 jan. 2025.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2009.

<sup>59</sup> SANTOS, A. de C. dos (2021). Política Nacional sobre Mudança do Clima no Brasil: uma avaliação de instrumentos e de efetividade. Espaço Público. Revista de Políticas Públicas da UFPE, vol. 6, p. 1-25, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politicaspUBLICAS/article/view/249458/37804>. Acesso em: 9 jan. 2025.

classifica como responsável por consolidar o tema das mudanças climáticas na agenda nacional. A primeira edição desse plano foi criada para fomentar as ações de mitigação e adaptação às alterações climáticas a partir de quatro eixos que estruturam oportunidades, impactos e aspectos de vulnerabilidade, pesquisa e desenvolvimento e comunicação e capacitação, sendo seu espectro temporal o período de 2008 a 2020 <sup>60</sup>.

Após 2020 não foi elaborada nenhuma outra versão do plano até 2024, ano em que o governo federal retomou as ações para elaboração do plano, que contou com etapas de consultas regionais e consultas públicas. A nova versão abrangerá objetivos e metas para o período de 2025 a 2035 relacionados à redução da emissão de gases de efeito estufa pelo país, sendo que já se sabe que sua estrutura será composta por plano de mitigação (7 planos setoriais), plano de adaptação (15 planos setoriais), ações para zonas costeiras e oceânicas e nova Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. <sup>61</sup>.

Alguns desafios que precisam ser enfrentados pelo novo plano são: a) garantia de financiamento adequado para as ações previstas; b) promover uma coordenação efetiva entre todas as partes que precisam contribuir para sua efetivação; c) garantir um sistema de funcionamento que promova resposta rápida no caso de desastres climáticos. Por outro lado, avança-se com uma regionalização da ação e foco em parcerias e colaboração.

### 3.3 Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa- PLANAVEG

O Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa foi instaurado a partir da Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (art. 5º, do Decreto 8.972/17)<sup>62</sup>, com o principal objetivo de atender as demandas necessárias para cumprir com a meta de recuperar o passivo ambiental de 21 (vinte e um) milhões de hectares de vegetação nativa em Áreas de Preservação Nativa (APP) e Reserva Legal (RL) <sup>63</sup>.

As Áreas de Preservação Nativa e Reserva Legal são dois principais instrumentos do Código Florestal utilizados enquanto parâmetros do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa, a primeira consiste, dentre outros, na área de vegetação nativa que circunda os cursos hídricos, áreas com declividade superior a 45º e ecossistemas específicos (art. 4º, do Código

---

<sup>60</sup> BRASIL. GOVERNO FEDERAL COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007.

<sup>61</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima.html>. Acesso em 25 de novembro de 2024.

<sup>62</sup> BRASIL. Decreto nº 8.972, de 23 de dezembro de 2017. Aprova o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2017.

<sup>63</sup> BRASIL. Planaveg: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017.

Florestal), enquanto a segunda trata-se da área mínima de cobertura vegetal nativa obrigatória dentro de uma propriedade (art. 12, do Código Florestal) <sup>64</sup>.

Assim, o Planaveg pretende atingir seu objetivo utilizando de inovações trazidas a partir da promulgação do novo Código Florestal, qual seja, os Programas de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente (Capítulo X, do Código Florestal), quais sejam, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que se trata de um “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, cuja finalidade é registrar e integrar as informações ambientais das propriedades rurais” <sup>65</sup>; o pagamento por serviços ambientais (PSA), sendo a “concessão de créditos agrícolas especiais e isenção de impostos para agricultores que preservem ou recuperem a vegetação nativa, e linhas de financiamento para atenderem iniciativas voluntárias de recuperação de áreas degradadas ou alteradas” (Brasil, 2017, p. 19)<sup>66</sup>; e a Cota de Reserva Ambiental (CRA), que é o “título nominativo representativo de área com vegetação nativa, que poderá ser comercializado no mercado financeiro, inclusive como forma de compensação de Reserva Legal” <sup>67</sup>.

Assim, o principal objetivo do Planaveg é recuperar os passivos ambientais de vegetação nativa no âmbito do Código Florestal, mas não se restringe a apenas essa lei, já que a recuperação pode ocorrer pela melhoria do solo e diversificação de renda. Outras formas de atingir esse objetivo se dão pela compensação máxima do déficit de Reserva Legal por meio da Cota de Reserva Ambiental e pela compra de terras privadas situadas dentro dos limites de Unidades de Conservação públicas (Brasil, 2017)<sup>68</sup>.

Dessa forma, apesar do déficit averiguado no âmbito do Código Florestal ser de 21 (vinte e um) milhões de hectares de vegetação nativa, o objetivo de meta de recuperação do Planaveg é de 12,5 milhões de hectares, já que o Brasil assumiu o compromisso na COP-21 da UNFCCC<sup>69</sup> de restaurar essa quantidade de mata nativa até 2030 <sup>70</sup>.

Assim, o Planaveg busca especificar os objetivos que advêm da recuperação da vegetação nativa, que, na área ambiental, contribuem, resumidamente, para a saúde do solo, da manutenção da biodiversidade, da resiliência e estabilidade dos ecossistemas para enfrentar as mudanças climáticas e da perpetuação do ciclo hidrológico. Os benefícios para a sociedade se dão pelo aumento da diversificação da produção alimentar que colaboram para a redução da

---

<sup>64</sup> BRASIL. Planaveg: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017.

<sup>65</sup> Idem, p. 18.

<sup>66</sup> Idem, p.19.

<sup>67</sup> Idem, p.19.

<sup>68</sup> BRASIL. Planaveg: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017.

<sup>69</sup> UNFCCC. Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015 Addendum. UN Doc. FCCC / CP / 2015/10 / Add. O Acordo está anexado à Decisão 1 / CP21 da Conferência das Partes. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf> Acesso em 24 de novembro de 2024.

<sup>70</sup> Ibidem.

pobreza e desigualdade, a inclusão social por meio do engajamento diante do resgate e prática dos costumes tradicionais e da segurança alimentar advinda dos sistemas agroflorestais <sup>71</sup>.

Já os benefícios econômicos também são inúmeros e se dão por meio da geração de novos empregos nesse esforço de recuperação da vegetação nativa, dos benefícios a partir do que resulta da precaução diante da redução dos riscos de deslizamentos e da prevenção de alagamentos e do estabelecimento da cadeia produtiva da recuperação, já que o plantio comercial de espécies de biomas nativo proporciona o aumento da oferta de produtos que podem ser inclusive medicinais, além do aumento e perpetuação do ecoturismo e atividades de lazer e recreação e o Pagamento por Serviços Ambientais <sup>72</sup>.

O Planaveg traçou estratégias para o sucesso de seus objetivos, que se resumem em três eixos distintos, quais sejam, o da motivação, da facilitação e da implementação. A motivação se dará pela sensibilização, lançando um “movimento de comunicação com foco em agricultores, agronegócio, população urbana, credores, líderes de opinião e tomadores de decisão, a fim de promover a consciência sobre o que é a recuperação da vegetação nativa, onde e como deve ser realizada, quais benefícios ela traz e como se envolver e apoiar este processo” <sup>73</sup>.

Já o eixo da facilitação sucede pela estratégia com sementes e mudas, mercados e instituições. Assim, na “cadeia produtiva da recuperação da vegetação nativa por meio do aumento da capacidade de viveiros, de produtores de sementes e demais estruturas para produção de espécies nativas e racionalizar as políticas para melhorar a quantidade, qualidade e acesso as sementes e mudas de espécies nativas” <sup>74</sup>, será atingido a estratégia com sementes e mudas.

Já a comercialização se dá pelos “mercados para os produtos e serviços ecossistêmicos gerados durante o processo de recuperação ou em áreas já recuperadas, gerando receita para os proprietários de terras envolvidos por meio da comercialização de produtos madeireiros e não-madeireiros, bem como o pagamento pela provisão de serviços ecossistêmicos como a proteção de corpos hídricos e áreas de recargas de aquíferos, aumento do estoque de carbono, entre outros” <sup>75</sup>, quanto as instituições serão atingidas pelos “papéis e responsabilidades entre os órgãos de governo, empresas e a sociedade civil, e alinhar e integrar as políticas públicas existentes e novas em prol da recuperação da vegetação nativa”.

Por último, o eixo de implementação se dará com a iniciativa estratégica com mecanismos financeiros, ocorrendo com o desenvolvimento de inovação para “incentivar a recuperação da vegetação nativa, incluindo empréstimos bancários preferenciais, doações, compensações

---

<sup>71</sup> BRASIL. Planaveg: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> *Idem*, p.44.

<sup>74</sup> *Idem*, p.47

<sup>75</sup> BRASIL. Planaveg: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017, p. 48.



ambientais, isenções fiscais específicas e títulos florestais”<sup>76</sup>; com a expansão da extensão rural “com objetivo de contribuir para capacitação dos proprietários de terras, com destaque para os métodos de recuperação de baixo custo”<sup>77</sup>; com o planejamento espacial, a partir da implementação de um “sistema nacional de planejamento espacial e de monitoramento para apoiar o processo de tomada de decisão para a recuperação da vegetação nativa”<sup>78</sup> e monitoramento e com a pesquisa, desenvolvimento e inovação a fim de “reduzir o custo, melhorar a qualidade e aumentar a eficiência da recuperação da vegetação nativa, considerando os fatores ambientais, sociais e econômicos” (Brasil, 2017, p. 61)<sup>79</sup>.

### 3.4 PROGRAMA BOLSA VERDE

O Programa Bolsa Verde (Lei nº12.512) é uma iniciativa de caráter socioeconômico e ambiental, que tem como objetivo unir cidadania e preservação do meio ambiente. O programa, criado em 2011, fazia parte do Plano Brasil Sem Miséria e destinava-se a beneficiar famílias em situação de extrema pobreza, especialmente em áreas de conservação ambiental. Devido à falta de dotação orçamentária o programa foi desativado em 2016, contudo, durante esse tempo ele alcançou cerca de 100 mil famílias, oferecendo pagamentos trimestrais de R\$300,00 como complemento de renda. A implementação do mesmo priorizou comunidades em reservas extrativistas, em especial na Amazônia, o que incentivou práticas de uso sustentável dos recursos naturais<sup>80</sup>.

Após um intervalo de sete anos, o Bolsa Verde retornou em 2023 com uma nova versão (Decreto nº 11.635/2023), expandindo seu alcance e duplicando o valor para R\$600,00 trimestrais. A atual configuração atende famílias que vivem em Unidades de Conservação de Uso Sustentável (como Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais e Reservas de Desenvolvimento Sustentável), assentamentos ambientalmente diferenciados da Reforma Agrária e territórios de povos e comunidades tradicionais, como ribeirinhos, indígenas e quilombolas. Contudo, os beneficiários devem se comprometer com a conservação ambiental, proteger as florestas e participar de ações de monitoramento das áreas em que vivem. Superior a transferência de renda, o programa tem o intuito de promover a inclusão socioeconômica através de assistência técnica, extensão rural e atividades de conservação ambiental. Assim, tal abordagem posiciona o Bolsa Verde como uma política pública de grande potencial para

---

<sup>76</sup> BRASIL. Planaveg: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017, p. 54.

<sup>77</sup> BRASIL. Planaveg: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017, p. 56.

<sup>78</sup> BRASIL. Planaveg: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017, p. 58.

<sup>79</sup> BRASIL. Planaveg: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017, p. 61.

<sup>80</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA CLIMÁTICA. Bolsa Verde. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/snpct/dpct/bolsa-verde>. Acesso em: 20 out. 2024.

englobar a proteção dos recursos naturais à erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável do Brasil <sup>81</sup>.

Para ilustrar a dimensão do Bolsa Verde, serão analisados dois distintos contextos: áreas costeiras e terrestres. No litoral, se sobressaem as Reservas Extrativistas Marinhas (REM), como a Reserva Extrativista (RESEX) de Caeté-Taperaçu, localizada na maior faixa contínua de manguezais do mundo, no litoral amazônico. Já em regiões terrestres, o foco será comunidades agroextrativistas da Amazônia.

O programa enfrenta desafios específicos em áreas costeiras. Apenas 20% das famílias beneficiárias estão em regiões costeiras, onde a complexidade do uso sustentável de recursos terrestres e marinhos dificulta a implementação de práticas de conservação. A chegada do programa na RESEX de Caeté-Taperaçu, coincidiu com um período de desmobilização social, conflitos políticos e dificuldades na gestão local. Os beneficiários têm a percepção de que o Bolsa Verde é frequentemente entendido como uma ajuda social, com pouca correlação aos seus objetivos ambientais. Isso reflete uma limitação na aplicação e entendimento das condições do programa, como o cumprimento de regras de gestão, incluindo o Acordo de Gestão das RESEX. Outro desafio identificado é o foco no ecossistema aquático. No tempo em que a manutenção da cobertura florestal é vastamente reconhecida, a proteção de recursos aquáticos, como manguezais, é negligenciada. Em áreas como o polo Treme, onde tem como principal atividade a pesca, a falta de informação sobre a importância dos manguezais compromete a conservação das espécies aquáticas. Assim, essa brecha evidencia a importância de ações educativas para alinhar objetivos do programa às realidades costeiras <sup>82</sup>.

Em áreas terrestres, como comunidades agroextrativistas, o Bolsa Verde se manifesta em um contexto de extrema pobreza, oferecendo um importante suporte econômico. O programa também reconhece a correlação entre conservação ambiental e a sobrevivência dessas comunidades que dependem do extrativismo sustentável. Porém, apesar de alcançar um crescente número de beneficiários, os inconvenientes relacionados a comunicação e a gestão continuam sendo pontos críticos. A dificuldade em propagar informações claras aos beneficiários compromete o impacto e a eficácia do programa <sup>83</sup>.

#### 4. Recomendações

O fortalecimento da posição brasileira em prol da preservação e conservação ambiental é fundamental para que seja possível promover uma adaptação e mitigação das mudanças climáticas. Conforme exposto na seção anterior, isso significa implementar iniciativas e

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> KASANOSKI, Daniesse Sannara. Bolsa Verde: Benefício Social e Incentivo à Conservação Ambiental? 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/23376/3/2016\\_DaniesseSannaraKasanoski.pdf](http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/23376/3/2016_DaniesseSannaraKasanoski.pdf). Acesso em: 26 nov. 2024.

<sup>83</sup> CALORIO, Claudia Maria; ONCALA, Andréa Arean. Agroextrativismo e Bolsa Verde na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8815/1/Agroextrativismo%20e%20bolsa%20verde%20na%20pol%20c3%aadtica%20nacional%20de%20agroecologia%20e%20produ%20c3%a7%20c3%a3o%20org%20c3%a2nica.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

legislações que promovam um desenvolvimento sustentável, isto é, considere em conjunto aspectos ambientais, econômicos e sociais.

Apesar de consolidada, a Política Nacional do Meio Ambiente, conforme identificado por Valadão, Rodrigues e Gatto (2022)<sup>84</sup>, ainda existe uma divergência entre os instrumentos previstos e como eles têm funcionado, de modo que a consistência da legislação não significa que as medidas previstas são eficazes. Um fator que contribui nesse sentido é que o avanço tecnológico e a dinamicidade no uso dos recursos ambientais não foi acompanhada pela legislação, existindo carência de meios para a promoção da fiscalização que seria adequada.

Em relação à Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, para a qual foi destacado o Plano Clima como meio de operacionalização, identifica-se que apesar do plano ainda estar em elaboração, um dos resultados mais esperados foi divulgado durante a COP 29: a NDC. Foi assumido o compromisso em mitigar as emissões pela redução de 59% a 67% em relação ao ano de 2005 até 2035<sup>85</sup>.

Apesar de já estabelecida, a proposta recebeu muitas críticas que condizem com as lacunas deixadas por ela. Assim, é importante o esclarecimento prestado pelo Observatório do Clima que pontua que a meta não condiz com o quanto o país contribuiu ao longo dos anos para emissão, de modo que os 67% de redução deveriam ser o mínimo e não o máximo objetivado<sup>86</sup>. Assumir compromissos vinculados a acordos internacionais é relevante para que o país continue colaborando com o desenvolvimento sustentável, entretanto, é necessário que as medidas seja adequadas à realidade que precisa ser modificada.

Fortalecer a posição do Brasil nos fóruns internacionais sobre mudanças climáticas é fundamental e pode ser diretamente associado também com o Programa Bolsa Verde, que une inclusão social e conservação ambiental. Para consolidar essa perspectiva, é importante implementar ações que visam fortalecer a integração entre preservação ambiental, proteção social e diplomacia climática. Inicialmente, uma proposta significativa seria ampliar o Bolsa Verde, com o foco em fortalecer o reconhecimento de comunidades tradicionais como protagonistas da conservação ambiental. Assim, isso incluiria ajustes no programa, fazendo com que ele seja entendido como um mecanismo de pagamento por serviços ambientais, valorizando os esforços locais em manter a biodiversidade e a cobertura florestal. Essa reforma deve estar alinhada a rígidas avaliações de impacto ambiental, que poderiam ser apresentadas em fóruns climáticos evidenciando o potencial das políticas brasileiras.

Outrossim, organizar parcerias internacionais para o cofinanciamento de programas como o Bolsa Verde seria bastante estratégico. Instituições como o Fundo Verde para o Clima (Green Climate Fund) e o Banco Mundial poderiam financiar a expansão do programa, mostrando como é possível integrar compromissos globais com ações concretas em nível local. Além do

---

<sup>84</sup>VALADÃO, M. B. X. .; RIBEIRO, F. P. .; RODRIGUES, M. I.; GATTO, A. National Environment Policy Instruments: how are they doing after 40 years of promulgation?. *Research, Society and Development*, v. 11, n. 3, p. e15711326262, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i3.26262. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/26262>. Acesso em: 31 oct. 2024

<sup>85</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. Brasil entrega à ONU nova NDC alinhada ao Acordo de Paris, 2024.

<sup>86</sup> FIUZA, Renan. Observatório do Clima critica meta de reduzir em até 67% emissões até 2035. *CNN Brasil, Internacional*. 2024

mais, fundamentar políticas que promovem a fiscalização e monitoramento ambiental, poderiam assegurar que comunidades de reservas extrativistas marinhas se tornem exemplos globais de gestão integrada de ecossistemas marinhos.

Por fim, a construção de um novo regulamento para programas ambientais poderia ser apresentado em fóruns internacionais como um modelo de política socioambiental inclusiva. Essa estratégia demonstraria o compromisso do Brasil com a proteção da biodiversidade, justiça climática e valorização de comunidades em vulnerabilidade, o que reforça a sua liderança nas discussões globais sobre mudanças climáticas.

Em relação ao Planaveg, é necessário reconsiderar a meta de reflorestamento, tendo em vista que a quantidade de hectares a serem recuperados é muito superior ao atualmente previsto. No momento, há uma consulta pública para a segunda edição do Planaveg, de forma que várias entidades relevantes fizeram recomendações e sugestões para isso em uma carta aberta, como o Instituto Socioambiental (ISA), a Rede de Semestres do Cerrado e o Agroicone.

Dentre as principais sugestões, incluem-se a participação de comunidades tradicionais de forma efetiva nas etapas do processo de restauração, a inclusão de ecossistemas não-florestais e a prevenção de novos desmatamentos e queimadas (ISA, 2024)<sup>87</sup>.

## 5. Conclusões

O Brasil exerce um papel essencial no cenário global quando se trata de conservação ambiental. Devido a sua biodiversidade única e seus vastos recursos naturais, o país carrega a responsabilidade de unir desenvolvimento econômico e social à preservação de seus ecossistemas. Ao longo dessa análise, foram abordadas iniciativas como a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC), o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG) e o Programa Bolsa Verde. Apesar de tais instrumentos representarem avanços importantes, ainda enfrentam obstáculos significativos, como carência de financiamento, escassez de articulação entre os diversos atores envolvidos e desafios no monitoramento e implementação das metas estabelecidas.

Todavia, o Brasil possui um potencial único para se sobressair como um líder global na agenda climática, desde que enfrente essas lacunas com determinação. Dentre as ações prioritárias estão o fortalecimento das políticas existentes, o desenvolvimento de programas como o Bolsa Verde, com destaque para o papel de comunidades tradicionais na conservação do meio ambiente, e a revisão de metas para reflorestamento e restauração de áreas degradadas no âmbito do PLANAVEG. Ademais, é essencial garantir que a legislação ambiental seja adaptada às mudanças dinâmicas no uso de recursos naturais, incluindo a evolução de tecnologias voltadas ao monitoramento e fiscalização ambiental.

Compromissos internacionais, como as metas de redução de emissões definidas na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), fortalecem a necessidade de que o país

---

<sup>87</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Em carta, entidades fazem sugestões para que Planaveg seja mais abrangente. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/em-carta-entidades-fazem-sugestoes-para-que-planaveg-seja-mais-abrangente>. Acesso em: 26 nov. 2024.

articule uma diplomacia climática eficiente. Essa articulação deve abranger a busca por cofinanciamento de programas socioambientais adjunto a atores internacionais, fomentando os recursos necessários para viabilizar essas políticas em larga escala. A preservação ambiental e a adequação às mudanças climáticas devem ser compreendidas como oportunidades para a promoção da inclusão social e desenvolvimento econômico sustentável. A valorização dos esforços locais em benefício da biodiversidade e da cobertura florestal expressa a possibilidade de integrar objetivos globais e soluções regionais.

O Brasil, ao reforçar seu compromisso com a proteção ambiental, justiça climática e o reconhecimento do papel das comunidades vulneráveis na mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, consolidará sua posição internacional. Assim, a estruturação de uma agenda ambiental sólida e integrada exige o enrijecimento das políticas públicas, o engajamento ativo de todos os setores da sociedade e a busca por parcerias estratégicas nacionais e internacionais. Em vista disso, o Brasil não apenas reafirma seu destaque no cenário global, mas também contribui para a construção de um modelo de desenvolvimento mais justo, sustentável e resistente, que irá atender as demandas do presente sem comprometer o futuro.

Em 2025 o Brasil sediará a COP30 para a discussão de medidas que diminuam os impactos climáticos mundiais. Ser sede da conferência reforça a retomada do país enquanto líder e exemplo nas discussões climáticas internacionais, papel que foi evitado entre 2018-2022.

Serão contemplados na agenda os tópicos de 1. Redução de emissões de gases de efeito estufa; 2. Adaptação às mudanças climáticas; 3. Financiamento climático para países em desenvolvimento; 4. Tecnologias de energia renovável e soluções de baixo carbono; 5. Preservação de florestas e biodiversidade; 6. Justiça climática e os impactos sociais das mudanças climáticas.

Os principais temas que serão abordados estão marcados por divergências e desafios a serem suplantados, especialmente devido aos resultados insatisfatórios da COP 29. Espera-se que a condução do país possa trazer maior consenso e alinhamento dos resultados dos principais temas às necessidades dos países que são mais vulneráveis às mudanças climáticas.

## Referências Bibliográficas

ANTUNES, P. de B. A formação da política nacional do meio ambiente. **Revista Direito das Políticas Públicas**, vol. 1, n. 1, p. 7–28. Recuperado de <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/9110>.

ANTUNES, P. de B. A formação da política nacional do meio ambiente. **Revista Direito das Políticas Públicas**, vol. 1, n. 1, p. 7–28. Recuperado de <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/9110>.

ARTAXO, Paulo. **Mudanças climáticas: caminhos para o Brasil: a construção de uma sociedade minimamente sustentável requer esforços da sociedade com colaboração entre a ciência e os formuladores de políticas públicas**. Disponível em



[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252022000400013&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252022000400013&script=sci_arttext). Acesso em 20 de novembro de 2024.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Editora Campus. 1992.

BRASIL. Como contribuir para criar e implementar políticas públicas sobre mudança do clima? Guia para estados e municípios – Brasília – SPIPA, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 23 de novembro de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.972, de 23 de dezembro de 2017**. Aprova o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2017.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. **Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007**.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2009.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2009.

BRASIL. Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 set. 1981

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima.html>. Acesso em 25 de novembro de 2024.

BRASIL. Planaveg: **Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa** / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017.

BRASIL. Planaveg: **Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa** / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017.

BRASIL. Planaveg: **Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa** / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017.

BRASIL. Planaveg: **Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa** / Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. – Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017.

BRASIL. **Plano Clima**. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/plano-clima>. Acesso em 22 de novembro de 2024.

BUARQUE, Daniel. Sinal verde: percepções sobre política ambiental e status do Brasil. Disponível em **CEBRI-Revista | Sinal verde: percepções sobre política ambiental e status do Brasil**, Ano 3, n. 9, p. 195-213, jan/marc 2024. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/115/285> Acesso em 9 jan. 2025.

BUARQUE, Daniel. Sinal verde: percepções sobre política ambiental e status do Brasil. Disponível em **CEBRI-Revista | Sinal verde: percepções sobre política ambiental e status do Brasil**, Ano 3, n. 9, p. 195-213, jan/marc 2024. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/115/285> Acesso em 9 jan. 2025.

CALORIO, Claudia Maria; ONCALA, Andréa Arean. **Agroextrativismo e Bolsa Verde na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8815/1/Agroextrativismo%20e%20bolsa%20verde%20na%20pol%c3%adica%20nacional%20de%20agroecologia%20e%20produ%c3%a7%c3%a3o%20org%c3%a2nica.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

CLIMATE CLOCK. **Climate Emergency Day**. 2024. Disponível em: <https://climateclock.world/climate-emergency-day>. Acesso em 24 out. 2024.

DA MOTTA, Ronaldo Seroa. A política nacional sobre mudança do clima: aspectos regulatórios e de governança. In: **Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios** / editores: Ronaldo Serra da Motta ... [et al.]. Brasília : Ipea, 2011, p. 31.

DOS ANJOS, Priscila Caneparo; CAMARGO, Mariana Marquardt Lass. A simbiose entre as conferências internacionais e a construção da ecopolítica nacional: uma investigação histórica sobre a política nacional do meio ambiente. **Revista do Mestrado em Direito da UCB**, vol. 16, n. 1, p. 116-136, 2022. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/14419>. Acesso em: 9 jan. 2025.

FERREIRA, Maria Paula da Rosa; TERRA, Rosane Beatris Mariano da Rocha Barcellos; CARRARO, Guilherme Streit. Políticas públicas ambientais: justiça global e política local. **Revista de Políticas Públicas**, v. 24, n. 1, p. 156–169, 24 Jun 2020. Disponível em: <https://cajapio.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/14371>. Acesso em: 28 out 2024.

FIUZA, Renan. **Observatório do Clima critica meta de reduzir em até 67% emissões até 2035**. CNN Brasil, Internacional. 2024

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Em carta, entidades fazem sugestões para que Planaveg seja mais abrangente**. Disponível em:

<https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/em-carta-entidades-fazem-sugestoes-para-que-planaveg-seja-mais-abrangente>. Acesso em: 26 nov. 2024.

KASANOSKI, Daniesse Sannara. **Bolsa Verde: Benefício Social e Incentivo à Conservação Ambiental?** 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/23376/3/2016\\_DaniesseSannaraKasanoski.pdf](http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/23376/3/2016_DaniesseSannaraKasanoski.pdf). Acesso em: 26 nov. 2024.

KRASNER, Stephen D. (ed.) **International Regimes**. Cornell University Press, 1983.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

LOSEKANN, Cristiana; PAIVA, Raquel. Política Nacional Brasileira: responsabilidade compartilhada e desmantelamento. **Ambiente e Sociedade**, v. 27, p. 1-23, 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. Brasil entrega à ONU nova NDC alinhada ao Acordo de Paris, 2024.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA CLIMÁTICA. **Bolsa Verde**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/snpct/dpct/bolsa-verde>. Acesso em: 20 out. 2024.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Trajatória da política ambiental federal no Brasil**. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajatoria%20da%20politica%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

NEVES, Frederico M.; CHANG, Manyu; PIERRI, Náina. As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas expressas nas políticas públicas federais do Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 34, n. 1, p. 5-23, 2015.

NEVES, Frederico M.; CHANG, Manyu; PIERRI, Náina. As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas expressas nas políticas públicas federais do Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 34, n. 1, p. 5-23, 2015.

PEIXER, Janaína Freiberger Benkendorf. **A Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil para Cumprimento do Acordo de Paris: Metas e Perspectivas Futuras**. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/199009/PDPC1446-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em 24 de novembro de 2024.

PNUD. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2016.

SANTOS, A. de C. dos (2021). Política Nacional sobre Mudança do Clima no Brasil: uma avaliação de instrumentos e de efetividade. **Espaço Público. Revista de Políticas**

- Públicas da UFPE**, vol. 6, p. 1-25, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politicaspUBLICAS/article/view/249458/37804>. Acesso em: 9 jan. 2025.
- SANTOS, A. de C. dos (2021). Política Nacional sobre Mudança do Clima no Brasil: uma avaliação de instrumentos e de efetividade. **Espaço Público. Revista de Políticas Públicas da UFPE**, vol. 6, p. 1-25, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politicaspUBLICAS/article/view/249458/37804>. Acesso em: 9 jan. 2025.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: **uma revisão da literatura**. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, no 16, p. 20-45, jul/dez 2006.
- UNFCCC. **Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015 Addendum**. UN Doc. FCCC / CP / 2015/10 / Add. O Acordo está anexado à Decisão 1 / CP21 da Conferência das Partes. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf> Acesso em 24 de novembro de 2024.
- VALADÃO, M. B. X. .; RIBEIRO, F. P. .; RODRIGUES, M. I.; GATTO, A. National Environment Policy Instruments: how are they doing after 40 years of promulgation?. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 3, p. e15711326262, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i3.26262. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/26262>. Acesso em: 31 oct. 2024
- VALADÃO, M. B. X., RIBEIRO, F. P. .; RODRIGUES, M. I.; GATTO, A. National Environment Policy Instruments: how are they doing after 40 years of promulgation?. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. e15711326262, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i3.26262. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/26262>. Acesso em: 31 oct. 2024.
- VIEIRA, Ticiane Pereira dos Santos. **Elementos para a análise dos fundamentos ideológicos da política nacional do meio ambiente**. 2015. Dissertação (mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Sergipe, 2015.