



www.fundacaopodemos.org.br

Meio Ambiente: um debate necessário



Rua Francisco de Moraes, 329
Chácara Santo Antônio | São Paulo, SP
+55 (11) 5184-1155



SUMÁRIO

01. Meio Ambiente como Tema Social	04
02. Proteção Ambiental Internacional: evolução histórica e sistema internacional de proteção	05
03. Proteção Ambiental no Brasil: história e instituições	09
3.1. História	
3.2. Sistema Brasileiro de Proteção Ambiental	
04. Grandes Temas	11
4.1 Mudanças Climáticas	
4.2 Biodiversidade	
4.3 Políticas Públicas Sustentáveis	
05. Bibliografia	18

Meio Ambiente e Futuro

Desde a Conferência de Estocolmo de 1972 o mundo parecia ter acordado para colocar a agenda ambiental no rol das principais preocupações para o futuro da humanidade. Parecia evidente que continuar o ritmo de crescimento sem a conciliação com a preservação do meio ambiente e a sustentabilidade levaria o mundo para uma catástrofe sem precedentes. Ou melhor, levaria o mundo para o encontro de seu fim muito antes do imaginado em histórias e ficções. Aliás, foi nesse sentido que o conceito de desenvolvimento sustentável ganhou espaço nas discussões acerca do crescimento econômico e desenvolvimento social.

Todavia, apesar dos avanços seguintes a 1972, como por exemplo a ECO-1992, a Rio + 20, o Acordo de Paris e todas as demais conferências e tratados firmados em âmbito global, o mundo parece hoje estar jogando contra si mesmo. Negacionistas do aquecimento global ganharam uma voz estridente no novo mundo das redes sociais, o ritmo da devastação das florestas acelerou-se assustadoramente, a fome voltou a assombrar o mundo em desenvolvimento e agravou-se nas regiões mais pobres do planeta, a concentração de renda ampliou-se entre os mais ricos, assim como a distância deles para os mais pobres.



Para além disso tudo, as crises políticas têm demonstrado que o mundo não sustentará por muito tempo uma matriz energética fundamentada em combustível fóssil. A guerra na Europa entre Rússia e Ucrânia deixou claro que o mundo precisa buscar alternativas limpas, sustentáveis e que não dependam tão somente do jogo geopolítico de forças. Sem contar os graves efeitos da pandemia que provocaram alterações na infraestrutura global, aumentando a pressão inflacionária e a utilização do petróleo como força motora da estrutura de produção e escoamento de muitos países, tal como o Brasil.

Ou seja, o cenário não é favorável para continuarmos ignorando ou não levando o debate acerca da preservação do meio ambiente a sério. Guerras, pandemia, inflação, escassez de alimentos, fome, miséria, poluição, doenças respiratórias, aumento na incidência de câncer parecem ainda não ser suficientes para deixar mais do que claro para muitos de que ou levamos essa discussão a sério, ou flertaremos fortemente com a nossa própria destruição.

Na esteira da realização da Conferência do Clima de 2022, realizada no Egito, e com a esperança de contribuirmos seriamente para o debate é que a Fundação Podemos vem, com orgulho, mas principalmente com preocupação, apresentar o Box de Estudos sobre o Meio Ambiente, preservação, proteção e desenvolvimento. Esperamos, assim, que com a leitura desse material um passo importante seja dado para que possamos voltar ao rumo estabelecido em 1972, na cidade de Estocolmo.

AUTOR:

Ricardo Camargo

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a horizontal line.

Meio Ambiente como Tema Social:

O meio ambiente se coloca como um tema social no século XIX, em especial nos Estados Unidos. Entre as primeiras áreas de proteção ambiental encontram-se o Parque Nacional de Yellowstone (1872) e o Parque Nacional de Yosemite (1890) (DEL MAR, 2006). Desde essa época se colocava o debate sobre o nível de proteção ambiental desejado, havendo aqueles que defendiam a completa ausência de interferência humana nos locais protegidos, os chamados preservacionistas, e aqueles que defendiam a compatibilização com atividades humanas, os chamados conservacionistas. Os primeiros alinhados com John Muir (1838-1914), um dos fundadores de uma das mais antigas organizações não-governamentais do mundo ainda em funcionamento, a Sierra Club, para a implementação de parques nacionais no Vale de Yosemite. Já os segundos, estavam alinhados com Gifford Pinchot (1865-1946), o primeiro diretor do Serviço Florestal Americano, fundado em 1905. No Brasil, a primeira unidade de conservação foi o Parque Nacional de Itatiaia (Rio de Janeiro), estabelecido em 1937, durante o Estado Novo de Getúlio Vargas. Este parque deve muito de sua criação a um dos pioneiros no Brasil do movimento conservacionista, o sueco Johan Albert Constantin Löfgren (1854-1918) (ANTUNES, 2020).

Mas é no início do século XX, que o tema ganha uma escala global, com os primeiros tratados como a Convenção Internacional para a Proteção dos Pássaros Úteis para a Agricultura, de 1902, e o Tratado sobre Pássaros Migratórios, de 1916, entre Estados Unidos e Canadá. O foco desses acordos, no entanto, não era tanto a preservação ambiental em si, mas antes a garantia dos recursos ambientais. O primeiro acordo no sentido de proteção ambiental pelo seu próprio valor se deu com a Convenção Relativa à Preservação da Fauna e da Flora em seu Status Natural, de 1933, chamada também de Convenção de Londres. Contudo, esse foi um tratado celebrado por Estados europeus para as suas colônias no continente africano (DEL MAR, 2006).

O grande impulso da agenda ambiental, no entanto, viria apenas no pós-II Guerra Mundial como veremos no item a seguir.

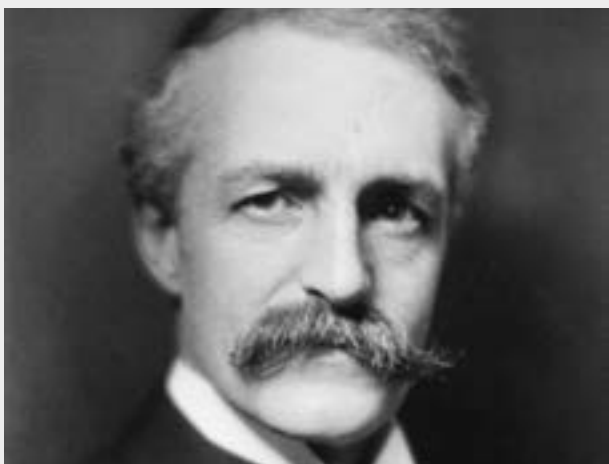


Figura 1. Gifford Pinchot e Muir portrait.

¹https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf acessado em 10.08.2021

²OCDE [2011]. Towards a Green Growth. OCE Publishing

Proteção Ambiental Internacional: evolução histórica e sistema internacional de proteção

A proteção ambiental internacional, como vimos anteriormente, é um tema recente remontando ao início do século XX. Contudo, a sua consolidação se deu apenas ao final da década de 1960 e início dos anos 1970.

Nas décadas de 1950 e de 1960 grandes desastres ambientais sensibilizaram a sociedade civil internacional, em especial nos países desenvolvidos, entre os quais: (i) o grande nevoeiro de Londres, de 1952, com milhares de mortos pelos efeitos deletérios ao sistema respiratório; (ii) o grande nevoeiro de Nova Iorque, de 1966; (iii) derramamento de óleo do petroleiro Torrey Canyon, no Reino Unido, em 1967; (iv) o movimento pelo desarmamento nuclear. Ao mesmo tempo, obras importantes foram publicadas para o público geral, buscando sensibilizá-lo sobre temas específicos, como a obra “Primavera Silenciosa” (1962) da química americana Rachel Carson, a respeito dos efeitos deletérios à saúde humana e ao meio ambiente do uso de agrotóxicos.

Ao final da década de 1960 haveria a primeira conferência internacional sobre a questão ambiental: a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para o Uso Racional e a Conservação dos Recursos da Biosfera (Conferência da Biosfera), realizada em Paris (França), em 1968. Esta conferência foi convocada pela agência especializada da ONU para educação, ciência e cultura, a UNESCO, tendo sido realizada em sua sede e contou com o diplomata brasileiro, Carlos Chagas Filho, como o seu vice-presidente. A Conferência da Biosfera, no entanto, foi conduzida mais por cientistas do que por diplomatas, uma vez que os principais trabalhos foram organizados e conduzidos pelos primeiros. O tom da Conferência da Biosfera foi claro: era necessária uma cooperação internacional para um uso racional de recursos naturais finitos.

A grande conferência, no entanto, que definitivamente inseriu o tema ambiental na agenda das relações internacionais se realizaria alguns anos mais tarde, na cidade de Estocolmo (Suécia): a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano (CNUMH). Por 10 dias, em junho de 1972, Estocolmo foi o grande palco para o debate ambiental entre diplomatas, ministros(as) e Chefes de Estado e de Governo de 113 países. À época, apenas três chefes de Estado e/ou de Governo prestigiaram a conferência: o Rei Gustavo VI Adolfo (Suécia), o Primeiro-Ministro Olof Palme (Suécia) e a Primeira-Ministra Indira Gandhi (Índia). O Brasil teve como chefe de sua delegação o então Ministro do Interior, José Costa Cavalcanti, que liderou os países em desenvolvimento em torno da posição de que o grande desafio era a redução da pobreza e para isso o desenvolvimento econômico era necessário e a poluição seria um efeito colateral inevitável, segundo o ministro: “Desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde”. Essa posição era oposta a de muitos países desenvolvidos e da comunidade científica, que preconizavam a necessidade do uso racional dos recursos naturais, ainda que limitando o desenvolvimento econômico. Tal posição encontrava respaldo no influente relatório científico “Os Limites do Crescimento”, patrocinado pela organização não-governamental ambientalista, Clube de Roma. Ao final, a CNUMH apresentou uma Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo), um documento contendo 26 princípios do direito internacional do meio ambiente, e

foi criado o Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA), com sede em Nairóbi (Quênia).

Não demoraria para o tema ambiental retornar com ímpeto para o debate público devido a dois eventos nos anos 1970 que trouxeram grandes impactos para a economia mundial: as duas crises do petróleo (1973 e 1979). A crise econômica e a elevação do preço dessa importante commodity internacional reforçaram o discurso sobre o modelo de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, em 1983, a ONU criou uma Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMAD), que esteve sob a presidência de Gro Harlem Brundtland. Em 1987, a CMAD apresentou o relatório “O Nosso Futuro Comum”, conhecido também como Relatório Brundtland, que definiu o conceito de desenvolvimento sustentável: “a Humanidade tem a habilidade de realizar um desenvolvimento que seja sustentável a fim de garantir que se satisfaçam as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades” (Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs).

Os anos 1980 foram muito desafiadores ao Brasil por inúmeros motivos, entre os quais, a agenda ambiental. Com a redemocratização ampliou-se a transparência nos assuntos públicos e retornaram as liberdades individuais, o que intensificou a atenção sobre temas antes evitados, como a questão da Amazônia e o tratamento de populações indígenas na região. A morte do líder seringueiro Francisco Alves Mendes Filho (Chico Mendes), encontros do ativista caiapó Raoni Metuktire com lideranças estrangeiras e o aumento dos incêndios na região amazônica brasileira, levaram o País a ser capa da revista americana Times, em setembro de 1989.

Nesse ínterim, a diplomacia brasileira muda da postura defensiva e reativa típica do regime cívico-militar e passa a adotar uma nova posição, conforme o diplomata Gelson Fonseca Jr.: a autonomia pela participação. Isto é, ao invés de buscar uma autonomia isolando-se do sistema internacional, o País buscaria a sua autonomia ao participar na formação do sistema internacional. Em 1989, o País se ofereceu para ser o anfitrião de uma nova conferência intergovernamental para celebrar os 20 anos da CNUMH. Com isso, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, se realizou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMD). Não é exagero dizer que por duas semanas o Rio de Janeiro foi o foco do mundo. A CNUMD foi até aquele momento a maior conferência de Estados na história, com 178 países, dos quais 117 estavam representados por Chefes de Estado e/ou de Governo. Ademais, milhares de representantes de Organizações Não-Governamentais e da mídia mundial estavam circulando, debatendo e negociando sobre meio ambiente no País. O grande evento político do imediato fim da Guerra Fria teve resultados alvissareiros:

1. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC)
2. Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)
3. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração do Rio)

4. Declaração sobre os Princípios para um Consenso Global a Respeito do Manejo, Conservação e o Desenvolvimento Sustentável e todos os Tipos de Florestas (Declaração sobre Florestas)

5. Agenda 21



A partir dessa conferência o meio ambiente não apenas passou a se inserir definitivamente nas agendas de desenvolvimento nacionais e na agenda internacional, como na do mercado. Reciclagem, energias alternativas, tratamento de esgoto etc., todos esses temas passam a se organizar em torno do conceito de desenvolvimento sustentável.

Em 2002, na cidade sul-africana de Johannesburgo, foi realizada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10). O momento histórico, contudo, era outro, muito marcado pelos efeitos dos ataques de 11 de setembro e de uma agenda internacional que havia retornado para o tema de segurança internacional e o combate ao terrorismo. A referida cúpula resultou na Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável e no seu Plano de Implementação.

O Rio de Janeiro voltaria a ser o palco, mais uma vez, de uma conferência da ONU sobre o meio ambiente, quando em 2012, sediamos a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS ou Rio+20). Essa conferência, no entanto, não resultou em um tratado, apenas uma declaração: “O futuro que queremos”. Um dos pontos importantes da Rio+20 foi a consolidação do vínculo entre desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza, em uma convergência entre a agenda ambiental com a agenda social.

Com isso, vamos agora analisar os principais itens da agenda ambiental: (i) mudanças climáticas; (ii) biodiversidade; (iii) florestas; (iv) políticas públicas sustentáveis.

Proteção Ambiental no Brasil: história e instituições

História

A proteção ambiental no Brasil remonta, no tempo mais remoto, à colônia com o “Regimento sobre o Pau-Brasil”, de 12 de dezembro de 1605, pelo qual ao se reconhecer a escassez dessa importante commodity florestal, exigia-se uma licença real para a sua extração. Já em tempos mais recentes, a proteção ambiental passa a se consolidar a partir da Era Vargas (1930-1945), quando são estabelecidos o Código Florestal (Decreto 23.739, de 1934), o Código de Águas (Decreto 24.643, de 1934) e o Código de Minas (Decreto-Lei 1.985, de 1940) (ANTUNES, 2020).

No entanto, é durante o Regime Civil-Militar (1964-1985), que o Brasil passa pela sua primeira significativa transformação em matéria ambiental. Em um primeiro momento, importantes atualizações legislativas são adotadas, como o novo Código Florestal (Lei 4.771, de 1965) e o Código de Caça (Lei 5.197, 1967), assim como a criação, pelo Decreto-Lei 289, de 1967, da autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). Já em um segundo momento, o País começa a adotar, no plano federal, uma estrutura própria na Administração Pública direta, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior (Decreto 73.030, de 1973). A SEMA foi uma resposta governamental às pressões decorrentes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMH), realizada em 1972, na cidade de Estocolmo (Suécia). Contudo, a consolidação do sistema de proteção ambiental viria a partir da Lei Federal Ordinária 6.983, de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), criando o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), estando até hoje em vigor (ANTUNES, 2020).

A segunda mudança significativa em matéria ambiental viria com a Nova República (1985/1988), por meio da Constituição Federal, de 1988, que de forma inovadora inclui o meio ambiente como um tema constitucional. Além do reconhecimento constitucional do tema, a diplomacia brasileira forjou o País como uma das mais importantes lideranças internacionais nessa área, como consta no item específico.

Sistema Brasileiro de Proteção Ambiental

O sistema brasileiro de proteção ambiental é regulamentado, em termos gerais, pela Constituição Federal, de 1988 (CF/88), pela Lei Federal 6.983, de 1981 (LF 6.983/81) e pela Lei Federal Complementar 140, de 2011 (LC 140/11). Sendo a partir desses marcos que compreenderemos o conjunto de políticas nacionais de meio ambiente (LUSTOSA et al., 2010)

A CF/88 não só reconhece o meio ambiente saudável como um direito fundamental, mas estabelece o dever da sociedade e do Poder Público de garanti-lo e resguardá-lo (Art. 225). Ademais, a questão ambiental é reconhecida como um tema de competência compartilhada entre todos os entes da federação (i.e., a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), assim como os Poderes da República (i.e., o Legislativo, o Executivo e

o Judiciário), em matéria administrativa (Art. 23) e em matéria legislativa (Art. 24). O nosso foco, contudo, é no plano federal.

Nesse sentido, vejamos a estrutura do SISNAMA prevista pela LF 6.983/81. O SISNAMA é composto:

1. Órgão Superior: Conselho de Governo
2. Órgão Consultivo e Deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).
3. Órgão Central: O Ministério do Meio Ambiente (MMA)
4. Órgãos Executores: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)
5. Órgãos Seccionais: órgãos ambientais estaduais e distrital
6. Órgãos Locais: órgãos ambientais municipais

Ao lado do modelo do SISNAMA há, também, a LC 140/11, que dispõe sobre os instrumentos de cooperação entre os entes federativos na condução da política ambiental compartilhada de forma equilibrada, uniforme e harmonizada.

Vejamos quais os principais instrumentos:

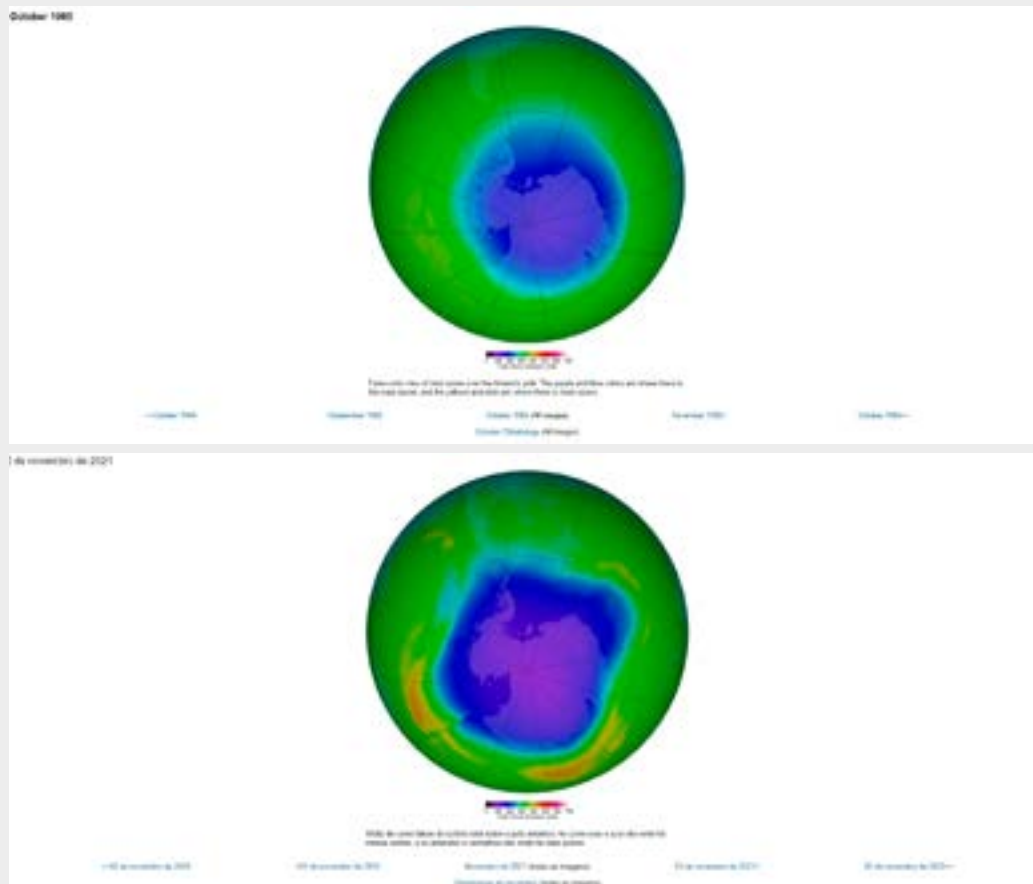
1. consórcios públicos;
2. convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público;
3. Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;
4. Fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;
5. Delegação de atribuições de um ente federativo a outro;
6. Delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro.

Ademais de todos os órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Direta (e.g., ministérios e secretarias estaduais e municipais) e Indireta (e.g., agências reguladoras e fundações), com atuação em matéria ambiental, há também o importante papel do Ministério Público da União e dos Estados como fiscais da lei e os principais legitimados para proposição de ações civis públicas em matéria ambiental. Afinal, a violação de obrigações jurídicas ambientais pode acarretar em responsabilidade civil, administrativa e penal, o que ressalta a sua relevância a todos os agentes públicos e à Administração Pública como um todo.

Sendo assim, o sistema brasileiro de proteção ao meio ambiente possui uma ampla matriz de partes, em qualquer recorte que se pretenda: federativo, administrativo e temático.

Grandes Temas

Mudanças Climáticas



O primeiro grande esforço sobre a questão climática se deu em 1985, com a celebração da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, completada pelo Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, de 1987 (CVCO). A CVCO tem como objetivo a cooperação internacional para a adoção das medidas que protejam a saúde humana e o meio ambiente contra efeitos adversos das atividades humanas que modifiquem a camada de ozônio. Por força desses tratados, que inclusive são os únicos do mundo que possuem adesão universal, uma série de substâncias químicas deixaram de ser usadas ou tiveram o seu uso reduzido. Em 2018, a Organização Mundial Meteorológica (OMM), apresentou dados animadores mostrando a evolução da recuperação da camada de Ozônio, uma forte evidência para a efetividade da cooperação internacional.

A partir dos esforços para reverter a deterioração da Camada de Ozônio, a questão do clima foi considerada uma preocupação comum da humanidade (Resolução da AGNU 43/53, de 1988), logo, era primordial enfrentar os efeitos deletérios dos gases causadores do efeito estufa (GEEs). Em 1988, duas organizações internacionais, as já mencionadas OMM e PNUMA, criaram o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

(PIMC), um centro de pesquisa e de apoio científico sobre o tema localizado em Genebra (Suíça). Com isso, os relatórios produzidos pelo PIMC servem de referência para Estados e para a comunidade internacional como um todo na compreensão das causas humanas para o aquecimento global e como ele afeta a produção de alimentos, a biodiversidade e a saúde humana.

Foram os estudos compilados pelo PIMC, que conduziram à comprovação não apenas de que os GEEs de fonte humana, em especial, a partir da 2ª Revolução Industrial, meados do século XIX, veem aumentando a temperatura média global, mas que tal aumento é causa direta da diminuição da biodiversidade, de grandes desastres ambientais, da limitação para produção de alimentos, impondo inúmeros desafios à saúde humana.

Por conta disso, a CQNUMC foi um marco fundamental nos esforços de reverter a mudança climática para além da CVCO.

A CQNUMC é o resultado de um mínimo denominador comum diplomático, ou seja, os temas que à época encontraram o consenso necessário para serem escritas no tratado. Porém, alguns dos temas precisariam de posterior aprofundamento e complementação. Para tanto, a convenção não só é dotada de uma secretaria permanente, que fica em Bonn (Alemanha), mas os Estados Partes são obrigados a se reunirem periodicamente nas chamadas Conferências dos Estados Partes (COPs) a fim de buscar novos acordos, chamados de protocolos ou acordos, que avancem sobre os temas inconclusos.

Sendo assim, dois protocolos foram adicionados à CQNUMC: o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015).

De forma resumida os principais objetivos em cada um desses acordos são os seguintes:

CQNUMC: reduzir as emissões humanas de dióxido de carbono e de outros gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, voltando a seus níveis de 1990. Protocolo de Quioto: assegurar as emissões humanas de certos GEEs sejam reduzidas em pelo menos 5% abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012. Em 2010, esse período foi postergado até 2020.

Acordo de Paris: manter o aumento da temperatura média global abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais e limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais. A partir da segunda metade desse século, neutralizar as emissões humanas de GEEs, compensando-as com medidas de contenção.

De maneira geral, a CQNUMC e o Protocolo de Quioto estabeleciam uma divisão de responsabilidades entre diferentes categoriais de países, havendo mais compromissos para os países desenvolvidos e para aqueles que estavam saindo do modelo socialista do que para países em desenvolvimento, como o Brasil. Porém, a partir do Acordo de Paris, as metas passaram a se colocar para todos os Estados Partes, a partir de compromissos individualmente apresentados: as Contribuições Nacionalmente Determinadas (CNDs).

O Brasil, por exemplo, em 2020, assumiu os seguintes compromissos em suas CNDs:

Redução de 37% das emissões líquidas totais de GEEs até 2025;
Redução de 43% das emissões líquidas totais de GEEs até 2030;
Neutralização em 2060.

Para tanto, uma série de estratégias são desenhadas a partir desses acordos: realização de inventários de GEEs para identificar a sua quantidade e origem; incentivos para adoção de matrizes energéticas renováveis; novos padrões para mitigação de poluição atmosférica industrial; incentivo ao manejo sustentável de florestas, sua preservação e reflorestamento; adoção de novas tecnologias para transporte; etc.

Tais estratégias podem ser objeto de financiamento público por economias desenvolvidas, ou financiamento com instrumentos de mercado, o chamado “mercado de carbono”.

Internamente, em 2007, estabelecemos o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, composto por membros do governo federal, e que tinha como intuito apresentar o Plano Nacional de Mudanças do Clima. Este plano foi apresentado em dezembro de 2008 e articulava uma série de iniciativas para a redução dos GEEs no País, com os meios para sua implementação e com linhas de pesquisa e desenvolvimento.

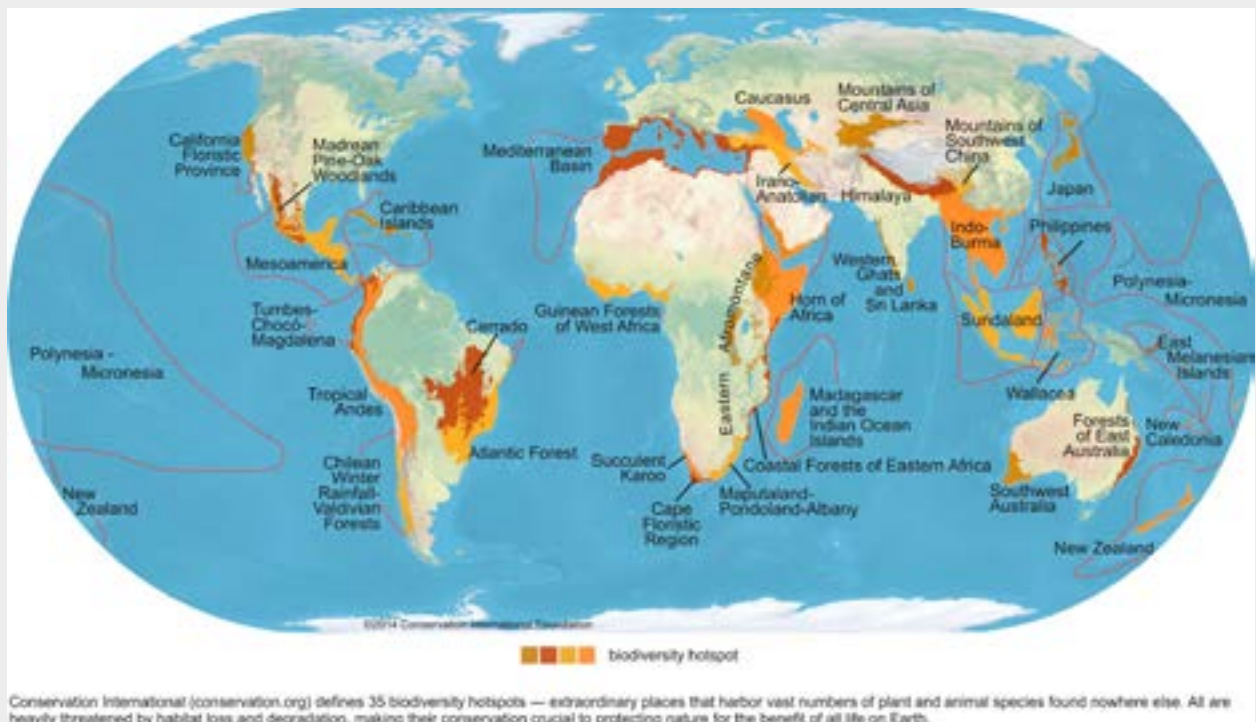
Com base no referido plano, promulgou-se a Lei Federal nº 12.187, de 2009, que estabeleceu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Com ela não apenas se instituiu uma política pública mais perene, como uma série de conceitos passam a ter amparo legal no direito brasileiro (e.g., mudança do clima, sumidouro, gases de efeito estufa etc.), além daquilo já previsto em tratados. Pelo seu artigo 4º, a PNMC não tem como objetivo apenas a redução das causas antrópicas de GEEs, mas também estimular a conservação e recuperação de recursos ambientais, o reflorestamento, a consolidação e ampliação de áreas naturais legalmente protegidas e o estabelecimento de um Mercado Brasileiro de Redução de Emissões.

Entre os instrumentos para o cumprimento das ações previstas na PNMC e no seu respectivo plano, criou-se o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC). Ele foi regulamentado pelo Decreto 9.578, de 2018, estando vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. A maior parte dos seus recursos advém das participações que a União recebe pelos direitos de exploração de petróleo e gás natural. Tais recursos são destinados para inúmeras atividades afetas (Art. 7º do Decreto 9.578, de 2018), entre as quais, desenvolvimento de sistemas agroflorestais, destinação adequada de resíduos sólidos, saneamento básico, mobilidade urbana, controle de poluição e monitoramento da qualidade do ar e criação, recuperação e manutenção de áreas verdes urbanas. Desde 2018, no entanto, não há editais abertos para novos projetos.

Biodiversidade

Quando falamos de biodiversidade estamos, basicamente, falando do conjunto de fauna e flora distribuído ao redor do planeta. O maior nível de diversidade encontra-se em especial entre os Trópicos de Câncer e Capricórnio, pois são as zonas com maior precipitação e temperatura média elevada, condições fundantes da vida. No caso do Brasil,

nós temos uma das maiores áreas de território com grande biodiversidade, sendo a Mata Atlântica o bioma de maior diversidade do País e entre os de maior diversidade do mundo.



Usando a definição da própria CDB (Art. 2º), biodiversidade significa a “variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.”.

A CDB tem como objetivos: (i) fomentar a conservação de espécies da fauna e da flora; (ii) regulamentar a biotecnologia; (iii) garantir a justa e equitativa relação entre países provedores de recursos genéticos e países de origem de recursos genéticos. A questão da biodiversidade é percebida tanto em sua função ecológica (conservação), quanto sua aplicação científica de valor econômico (biotecnologia) e com uma preocupação social (justa e equitativa repartição de recursos).

Como outras convenções em matéria de meio ambiente, a CDB assegura os direitos soberanos dos Estados Partes, ao mesmo tempo que reconhece a responsabilidade destes de não causar dano ao território de outros Estados ou áreas fora da jurisdição estatal (e.g., alto mar) (Art. 3º). Em termos de conservação, a principal preocupação da CBD é garantir que os Estados Partes desenvolvam estratégias nacionais de conserva-

¹ Nos últimos 30 meses o único projeto financiado pelo FNMC foi para o Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia, chamado de “Ações concretas para encerramento de lixões no Estado de Rondônia”.

ção e insiram o desenvolvimento sustentável como variável de todas as demais políticas públicas (Art. 6º). Em termos de regulamentação de biotecnologia, ela assegura a jurisdição dos Estados em cujos territórios se encontra a base material de tais recursos para legislar a respeito da matéria (Art. 15), reconhecendo a necessidade de cooperação tecnológica, em bases justas e equitativas, com Estados Partes em desenvolvimento (Arts. 16, 18 e 19). Além disso, cabe ressaltar que o seu Secretariado fica localizado em Montreal (Canadá).

A CDB também foi complementada por Protocolos posteriores, entre os quais: (i) o de Cartagena (2000); (ii) o de Nagoya (2010). O último ainda se encontra em fase de incorporação no Brasil, faltando o decreto executivo da Presidência da República, tendo o Decreto Legislativo sido publicado no Diário Oficial da União em 12/08/2020.

O Protocolo de Cartagena tem como intuito avançar na regulamentação internacional da biotecnologia à luz do princípio da precaução (Declaração do Rio de Janeiro, 1992), a fim de mitigar a possibilidade de efeitos adversos do desenvolvimento e uso sustentável da biotecnologia, considerando não apenas a proteção à biodiversidade, quanto à saúde humana (Art. 1º).

Já o Protocolo de Nagoya regulamenta o compartilhamento justo e equitativo dos benefícios advindos do uso dos recursos genéticos, incluindo aqueles acessados por força de conhecimentos tradicionais (e.g., comunidades indígenas e tradicionais) (Arts. 1º e 3º).

Em diálogo com os instrumentos supramencionados, em 2005, promulgou-se a Lei Federal 11.105, a chamada “Lei de Biossegurança”, com foco no desenvolvimento e uso de Organismos Geneticamente Modificados. Além do mais, em 2015, promulgou-se a Lei Federal nº 13.123, a chamada “Lei de Biodiversidade”, que criou o Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genérico e do Conhecimento Tradicional Associado (SisGen).

Florestas

Ao contrário dos dois temas anteriores, não há um regime jurídico exclusivo sobre florestas no plano internacional, mas antes um conjunto de tratados e de instituições internacionais. Já no plano interno, há uma legislação mais coesa e instituições específicas. Vejamos.

No plano internacional, como visto no Item 1, em 1992, se estabeleceu a Declaração sobre Florestas, isto é, um texto não obrigatório sobre a necessidade de se preservar tal recurso natural, incentivar o seu manejo sustentável, mas as reconhecendo como patrimônio da soberania dos respectivos Estados.

A CQNUMC, mesmo não tratando diretamente sobre a questão das florestas, acabou incorporando este tema em sua agenda de trabalho ao se avançar sobre causas não-industriais da poluição atmosférica, em especial, aquela resultante do desmatamento e da degradação florestal. Isso foi possível pela articulação de centros de pesquisa e universidades, mostrando a importância da preservação do estoque florestal, em especial de florestas tropicais, para a estabilidade climática. Entre tais instituições

destacamos o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). Em 2005, durante a COP 11, realizada em Montreal (Canadá), a Coalizão das Nações detentoras de Florestas Tropicais, articulada pelos governos de Papua Nova Guiné, da Costa Rica e a Universidade de Columbia (Estados Unidos), levou o conceito de Redução de Emissões por Desmatamento (“RED”) para a agenda climática. Em 2015, pelo Acordo de Paris, tal conceito foi rearticulado no chamado Redução de Emissões por Desmatamento, Degradação, Conservação e Gestão Sustentável, com o Aumento de Estoque Florestal de Países em Desenvolvimento (“REDD +”). Isto é, um amplo conjunto de políticas florestais em países em desenvolvimento, envolvendo (i) combate ao desmatamento, (ii) combate à degradação florestal, (iii) estímulo à conservação e à gestão de florestas e (iv) aumento das reservas florestais, passariam a ser suscetíveis de financiamento voluntário por países desenvolvidos, quanto a programas de compensação de emissões de GEEs, o chamado mecanismo de desenvolvimento sustentável (MDS).

O Brasil já possui uma ampla experiência com parcerias internacionais para gestão florestal, com destaque para o Fundo Amazônia, criado em 2008 pelo Decreto nº 6.527, composto de doações, em especial de economias desenvolvidas, e gerido pelo Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Com esses recursos se promove o financiamento não-reembolsável em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal.

Quanto ao potencial de recursos por MDS, o Brasil possui um futuro promissor ao levarmos em consideração não apenas os estoques florestais nacionais, mas também os arcabouços legislativo e institucional internos.

A principal legislação interna sobre florestas é a Lei Federal 12.651, de 2012, que estabeleceu o Novo Código Florestal (“NCF”). Nele não apenas se tem a definição legal sobre crédito de carbono, ou seja, o título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável (XXVII, Art. 3º, NCF), como se instaurou um novo instituto que poderá transformar o estoque florestal dentro de propriedades privadas como fonte de recurso financeiro: a Cota de Reserva Ambiental (CRA). A CRA é um título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, que não se confunde com a Reserva Legal (RL) ou com a Área de Preservação Permanente (APP) (Art. 44 do NCF). Isto é, quando o proprietário de um imóvel rural preservar ou recuperar uma área de cobertura florestal além do mínimo exigido por lei (seja em forma de RL, seja em forma de APP), ele poderá transformar o excedente em um título a ser negociado no mercado de carbono.

O estabelecimento das CRAs, no entanto, é dependente da consolidação do processo de Cadastramento Ambiental Rural (CAR), que se constitui em um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. O CAR é competência, em especial, dos órgãos ambientais dos estados entes da federação.

Políticas Públicas Sustentáveis

A CNUMAD foi o palco para o ensaio de uma agenda global de políticas públicas: a Agenda 21. O seu intuito era o de apresentar um conjunto de objetivos para uma economia sustentável, assim como os meios para sua implementação, tendo como horizonte temporal o início do século 21. Ao contrário dos demais instrumentos aprovados naquela conferência, a Agenda 21 não se articulava apenas no plano nacional, mas também nos planos subnacionais e com intensa participação da sociedade civil. Uma ampla gama de temas foi inserida, e.g.: (i) proteção dos mares e oceanos; (ii) proteção da atmosfera; (iii) resíduos sólidos; (iv) fomento à economia rural sustentável; (v) combate à pobreza; (vi) fortalecimento de grupo sociais (mulheres, populações indígenas e comunidades locais, infância e juventude etc.).

A partir das bases da Agenda 21, revisões posteriores foram feitas e geraram outros programas similares. Em 2000, em Nova Iorque, na sede da ONU, realizou-se a Cúpula do Milênio, na qual foi apresentada a Declaração do Milênio. Neste documento havia 8 objetivos a serem alcançados pela comunidade internacional chamados de “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”.

Mais tarde, em 2015, a Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução da AGNU 70/1, chamada “Transformando o Nosso Mundo: a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, apresentou os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que devem ser implementados até 2030 pelos governos nacionais, regionais e locais. São 17 objetivos, que possuem como parâmetro 169 indicadores nas mais diversas áreas (e.g., e.g., água, alimentos, energia renovável, saneamento, segurança, educação etc.).

Desde então os ODS se tornaram o grande marco na condução de políticas públicas em vários lugares do mundo. No Brasil, o Decreto Presidencial nº 8.892, de 2016, estabeleceu a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), mas ela foi extinta pelo Decreto Presidencial nº 9.759, de 2019, e suas atribuições acabaram sendo alocadas para a Secretaria Especial de Articulação Social, no âmbito da Secretaria de Governo da Presidência da República, após o Decreto 9.980, de 2019. O fim da CNODS representou o fim de um órgão colegiado intersetorial (eram 4 ministérios e uma secretaria), federativo (representantes estaduais e municipais) e em diálogo com a sociedade civil. Isso, no entanto, não implicou no fim de órgãos correlatos em outros níveis da federação, tampouco o uso dessas referências por governos estaduais, municipais e distrital.

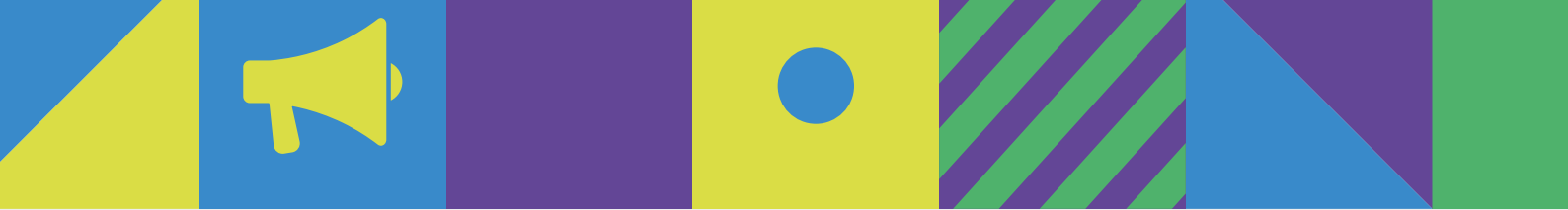
² (i) acabar com a fome e com a miséria; (ii) educação básica de qualidade para todos; (iii) igualdade entre sexos e valorização da mulher; (iv) reduzir a mortalidade infantil; (v) melhorar a saúde das gestantes; (vi) combater AIDS, malária e outras doenças; (vii) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; (viii) todos trabalhando pelo desenvolvimento.

Referência

ANTUNES, Paulo Bessa. Direito Ambiental. 21ª ed. São Paulo: Gen|Atlas, 2020

DEL MAR, David Peterson. Environmentalism, Londres: Pearson, 2006

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugênio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Política Ambiental. in MAY, Peter (org.) Economia do Meio Ambiente: teoria e prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.



fundação **podemos**
política para todos