

Consulta Pública ABC+ 2020-2030

A **Associação Brasileira de Membros de Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA**, entidade civil que congrega membros do Ministério Público brasileiro com atuação na defesa jurídica do meio ambiente, cumprindo seus objetivos institucionais, por meio desta nota, apresenta as suas **CONTRIBUIÇÕES À CONSULTA PÚBLICA** sobre o “Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária com vistas ao Desenvolvimento Sustentável”, também conhecido como Plano ABC+, publicada no dia 30.08.2021 pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Introdução

A Consulta Pública enfoca o “Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária com vistas ao Desenvolvimento Sustentável”, desenvolvido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas específicas para o setor agropecuário, com vistas ao enfrentamento das mudanças climáticas, no período de 2020 a 2030.

Ancorado na Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei nº 12.187/2009),¹ que determinou a criação de planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças do clima com vistas à promoção de uma economia de baixo carbono, o Plano ABC+ é um aprimoramento do plano setorial de agropecuária (Plano ABC) para a próxima década.

As mudanças climáticas têm capacidade de impactar o setor de forma especialmente gravosa em razão de incertezas relativas ao regime hídrico, entre outras alterações ecossistêmicas. O **plano operacional do Plano ABC+**, ora em debate, tem por **objetivo promover a adaptação da atividade agropecuária às mudanças climáticas**, aumentando a resiliência dos sistemas produtivos. Busca, ademais, **reduzir as emissões de GEE** (gases de efeito estufa) na agropecuária brasileira, com aumento da eficiência, considerando uma gestão integrada da paisagem. Nesse sentido, são traçados os seguintes objetivos específicos:

1. manter o estímulo à adoção e manutenção de sistemas agropecuários conservacionistas e sustentáveis de produção, com aumento da produtividade e renda, da resiliência e do controle das emissões de GEE;

¹ Especialmente o art. 11, parágrafo único da Lei nº 12.187/2009. Ver, também, os Decretos regulamentadores nº 7.390/2010 e 9.578/2021.

2. fortalecer as ações de transferência e difusão de tecnologias, capacitação e assistência técnica;
3. estimular e apoiar a pesquisa aplicada para o desenvolvimento ou aprimoramento de Sistemas, Práticas, Produtos e Processos de Produção Sustentáveis com foco no aumento da resiliência, da produtividade e renda, e no controle das emissões de GEE;
4. criar e fortalecer mecanismos que possibilitem o reconhecimento e valorização dos produtores que adotam Sistemas, Práticas, Produtos e Processos de Produção Sustentáveis;
5. Fomentar, ampliar e diversificar fontes e instrumentos econômicos, financeiros e fiscais atrelados aos Sistemas, Práticas, Produtos e Processos de Produção Sustentáveis;
6. Aprimorar o sistema de gestão das informações do ABC+, para efetivação do Monitoramento, Relato e Verificação (MRV) e do Monitoramento & Avaliação de seu portfólio de ações e resultados; e
7. Fomentar a agropecuária integrada à paisagem, de forma a incentivar a regularização ambiental das propriedades rurais e a produção sustentável em áreas de uso agropecuário.

O Plano ABC+ estabelece **metas** que devem ser alcançadas até 2030. No que diz respeito aos Sistemas, Práticas, Produtos e Processos de Produção Sustentáveis – SPS_{ABC}, foram estabelecidas as seguintes metas, que contribuem para a adaptação às mudanças climáticas, além de potencialmente mitigar as emissões em 1.110,34 milhões de Mg CO₂eq:

1. ampliar a adoção de práticas para a recuperação de pastagens degradadas em 30 milhões de hectares;
2. ampliar a adoção do sistema de plantio direto de grãos e de hortaliças em 12,5 milhões e 80 mil hectares, respectivamente;
3. ampliar a adoção de sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta em 10 milhões de hectares e de sistemas agroflorestais em 100 mil hectares;
4. aumentar as florestas plantadas em 4 milhões de hectares;
5. ampliar a adoção de bioinsumos em 13 milhões de hectares;
6. aumentar os sistemas irrigados em 3 milhões de hectares;
7. ampliar a adoção do manejo de resíduos da produção animal em 208,4 milhões de hectares; e
8. aumentar a adoção da terminação intensiva em 5 milhões de hectares.

Do ponto de vista estratégico, o Plano Operacional também delinea quatro programas, sob coordenação direta da Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação (SDI), do MAPA, além de cinco estratégias cuja gestão é compartilhada outros Ministérios ou atores externos:

1. Programa de Acesso à Crédito e Financiamentos,
2. Programa de Estímulo à Adoção e Manutenção dos SPS_{ABC};
3. Programa de Cooperação Estratégica;
4. Programa de Valoração e Reconhecimento.
5. Estratégia de Assistência Técnica e Gerencial, Capacitação e Transferência de Tecnologia, com fortalecimento
6. Estratégia de Comunicação e Sensibilização;

7. Estratégia de Governança, Monitoramento e Avaliação;
8. Estratégia de Inteligência em Gestão de Risco Climático;
9. Estratégia de Estratégia de Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação.

Cada programa ou estratégia é acompanhada da indicação de objetivos específicos e das ações previstas para o seu atingimento, bem como de tabelas que apresentam informações individualizadas sobre cada ação, as atividades nela incluídas, o ponto focal, os atores envolvidos, as metas para o primeiro e segundo quinquênios (2020-2025 e 2025-2030), bem como o total geral das metas.

A partir da leitura de íntegra das metas, programas e estratégias ora apresentados, passa-se a sugerir algumas inclusões e ajustes que, a nosso ver, podem contribuir para o aprimoramento do Plano ABC+.

Sugestões

1. Inclusão de previsão da necessidade de consideração dos fatores climáticos e dos impactos aos serviços ecossistêmicos associados ao clima no licenciamento ambiental de Sistemas, Práticas, Produtos e Processos de Produção Sustentáveis – SPSABC no tópico referente ao estímulo à adoção e manutenção de SPSABC, considerando a Abordagem Integrada da Paisagem – AIP na propriedade rural

Justificativa: Diversas atividades agropecuárias exigem o licenciamento ambiental, tais como projetos agropecuários com áreas com mais de 1.000 hectares ou mesmo menores, caso sejam áreas significativas em termos percentuais ou de importância ambiental (Resolução CONAMA 1/86); sistemas de irrigação necessários ao desenvolvimento das atividades agropecuárias (Resolução CONAMA 284/01); agroindústrias de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental (Resolução CONAMA 385/06); atividades agrossilvipastoris em assentamentos de reforma agrária (Resolução CONAMA 458/13); dentre outras.

Os impactos ambientais de tais atividades e empreendimentos podem revestir-se de um aspecto climático relevante, o qual deve ser devidamente considerado. Com efeito, em termos de adaptação, a depender do local e forma de desenvolvimento destas atividades, elas podem interferir significativamente no microclima dos sistemas produtivos, nos ciclos hidrológicos, na disponibilidade hídrica, na erosão e nas propriedades físicas, químicas e biológicas dos solos, na ciclagem de nutrientes e na biodiversidade das localidades onde se instalam.

Já em termos de mitigação, dados recentes do SEEG indicam que as emissões diretas do setor agropecuário, fortemente ligadas ao rebanho bovino, representam 28% do total de gases de efeito estufa do Brasil. Desde a regulamentação da PNMC, em 2010, o setor de agropecuária teve um aumento de 7% nas suas emissões, causado sobretudo pela expansão do rebanho. Somando tais emissões com a parcela das emissões dos demais setores relacionados ao setor agropecuário (mudança de uso do solo e energia), o SEEG

conclui que a **atividade rural**, direta ou indiretamente, **respondeu por 72% das emissões do Brasil em 2019**.

Analisando as emissões do setor por atividade, observa-se que criação animal respondeu por 76% do total, com destaque para a pecuária de corte e leite, seja em função da produção de metano no processo digestivo de bovinos (fermentação entérica), seja em razão do manejo do solo e deposição dos dejetos animais. Também a utilização de fertilizantes sintéticos é responsável por um grande volume de emissões. O cultivo de arroz irrigado e queima de resíduos agrícolas, em especial da palha da cana-de-açúcar, completam as emissões nacionais do setor de agropecuária.

Isso significa que dez anos depois da PNMC, o Brasil ainda tem o mesmo tipo de curva de emissões de antes da adoção da política.² É certo que o estímulo e aprimoramento dos sistemas agropecuários conservacionistas e sustentáveis de produção tende a ampliar a eficiência desses sistemas, mitigando as suas emissões. A medida, no entanto, não dispensa o licenciamento ambiental dos empreendimentos agropecuários, de modo a avaliar previamente em que medida eles podem afetar o clima e os serviços ecossistêmicos associados ao clima, permitindo a consideração de alternativas locais, bem como que as suas emissões sejam mensuradas e acompanhadas ao longo do tempo de forma associada à medidas de mitigação e adaptação. Trata-se de medida fundamental para o efetivo cumprimento do propósito do Plano ABC+ de redução das emissões de gases de efeito estufa do setor.

A avaliação dos impactos climáticos nos empreendimentos submetidos a licenciamento ambiental é, a bem da verdade, um dever legal já reconhecido pela legislação em vigor. A Constituição Federal assegura o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em seu artigo 225, que depende diretamente do equilíbrio climático. Da referida previsão também se depreende o princípio da prevenção, que impõe que se evitem ou minimizem os danos ambientais de atividades sabidamente degradadoras. Também o artigo 170, VI, da CRFB/88 prevê que as atividades econômicas no Brasil devem observar a preservação ambiental, constituindo-se como verdadeiro princípio da ordem econômica.

As convenções internacionais também fornecem subsídios para tal exigência. O Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, bem como os artigos 10 e 11 do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança tratam do princípio da precaução, que determina que eventual incerteza científica não pode ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental, sendo o Brasil signatário de ambos os diplomas. Ademais, a Declaração do Rio também foi responsável por prever o princípio geral de direito ambiental do poluidor-pagador, que determina que os custos das medidas de prevenção e controle da poluição devem ser suportados pelos responsáveis pelas

2

Disponível em: <https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf>

atividades econômicas poluidoras. Por fim, importa destacar que o Brasil assumiu metas de redução da emissão de gases de efeito estufa com o Acordo de Paris, que se apresenta como verdadeiro compromisso internacional.

Diversas normas federais ressaltam a importância da consideração dos fatores climáticos no licenciamento ambiental. É o caso da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e do Decreto Federal nº 9.578/18, que visam a proteção do sistema climático, tratando da redução das emissões antrópicas de GEE, do fortalecimento de sumidouros de GEE e da implementação de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. A PNMC inclusive prevê em seu artigo 11 que os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais existentes devem se compatibilizar com a Política Nacional sobre Mudança do Clima – o que é reproduzido no art. 2º do Decreto Federal nº 9.578/2018 –, bem como dispõe sobre a necessidade de avaliação, pelo Poder Público, dos impactos ambientais sobre o microclima e macroclima, nos termos do artigo 6º, inciso XVIII. Tais normas são inclusive responsáveis pela previsão do Plano ABC+, evidenciando-se a necessidade de alinhamento do Plano com as suas previsões.

A Lei da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012) também é relevante na medida em que reafirmou o compromisso do Brasil com o desenvolvimento sustentável mediante a preservação das suas florestas, da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático para o bem-estar das gerações presentes e futuras.

Deve-se destacar também o Decreto Federal nº 7.037/2009, que aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos, sendo responsável por prever a necessidade de incorporação dos valores de preservação ambiental pelo modelo de desenvolvimento econômico nacional e reconhecer as mudanças climáticas como norteadoras de uma reorientação das formas de exploração dos recursos naturais.

Ademais, especificamente quanto à exigência de licenciamento ambiental de atividades potencial ou efetivamente degradadoras, tem-se o artigo 10 da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), bem como as Resoluções CONAMA 1/86 e 237/97. O próprio IBAMA, na Instrução Normativa nº 12/2010 já determinou que se proceda à avaliação das medidas propostas pelo empreendedor com o objetivo de mitigar os impactos ambientais no processo de licenciamento de atividades capazes de emitir gases de efeito estufa.

Evidente, portanto, que a consideração dos impactos climáticos no licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos agropecuários não apenas é essencial para a concretização dos objetivos e finalidades do próprio Plano ABC+, mas já encontra respaldo na legislação vigente.

Ao longo de 2020, a ABRAMPA já desenvolveu um termo de referência e uma matriz de impacto climático que orientam a inclusão da variável climática nos processos de licenciamento, documentos enviados em anexo, como forma de instruir a presente contribuição.

Assim, entende-se que deve ser incluída previsão acerca da consideração dos impactos ao clima e aos serviços ecossistêmicos associados ao clima na ação de estímulo à adoção e manutenção de SPS_{ABC}, considerando a Abordagem Integrada da Paisagem – AIP na propriedade rural, de forma a tornar efetivamente sustentável a produção agropecuária.

2. Inclusão do condicionamento da concessão de crédito rural à recuperação de pastagens na ação de estímulo à criação de novos mecanismos de financiamento via economia verde

Justificativa: É certo que o setor agropecuário vem quebrando recordes de produção e reduzindo a intensidade das emissões, mas, em números absolutos, as emissões continuam aumentando, razão pela qual faz-se necessária a expansão da produção de baixo carbono, pela adoção de sistemas de produção sustentáveis e expansão das linhas de crédito do Plano Safra, bem como o monitoramento e a verificação dos seus resultados.

O Plano ABC+ apresenta grandes inovações quanto ao setor creditício e à sua utilização para a concretização do objetivo de redução da emissão dos gases de efeito estufa. Todavia, sugere-se haja a inclusão de previsão quanto ao condicionamento da concessão do crédito à aplicação de parte do financiamento à recuperação das pastagens, como forma de os créditos serem efetivamente utilizados em prol do objetivo de redução de gases de efeito estufa. Sobre o tema, o Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Carlos Alberto Valera, sugere em artigo sobre que trata da tutela dos solos e das mudanças climáticas:

Dentre tantas ações que podem ser adotadas, há possibilidade de alteração na política de crédito agrícola. Nesse caso, um percentual do crédito agrícola seria utilizado para o enfrentamento do passivo ambiental, o que possibilitaria que áreas de pastagens degradadas fossem trazidas novamente para a produção, com a atividade pecuária ou qualquer outra, desde que respeitada a aptidão do uso do solo, a resiliência e práticas conservacionistas, situação, aliás, já prevista na Lei Federal nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 – Lei da Política Agrícola. O percentual de 5% do crédito agrícola concedido com a finalidade de recuperar as áreas de pastagens degradadas pode ensejar, em 20 (vinte) anos, o fim desse cenário de desgaste e desperdício no uso do solo pela atividade pecuária, bem como pode criar um sumidouro natural dos GEE – Gases do Efeito Estufa –, em especial do CO₂.³

Tal ação permite não apenas que haja a recuperação de pastagens degradadas, em conformidade com as metas e ações do Plano ABC+, mas também estimula o sistema de

³ VALERA, Carlos Alberto. Tutela dos solos e as mudanças climáticas. In: GAIO, Alexandre (org.). A Política Nacional de Mudanças Climáticas em Ação: a atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: Abrampa, 1. ed. 2021, p. 385/386.

créditos e de financiamento verde, alinhando-se com a sistemática ora apresentada, bem como com os compromissos brasileiros de redução de emissões.

3. Inclusão de ação referente à publicização das informações obtidas e dos sistemas de informação visados na estratégia de governança, monitoramento e avaliação

Justificativa: A estratégia de governança, monitoramento e avaliação propõe a consolidação das informações relacionadas ao Plano ABC+ e o acompanhamento das emissões brasileiras de gases de efeito estufa. A previsão é elogiável e permite uma melhor governança, monitoramento e avaliação, conforme proposto. Todavia, para a consecução de tais objetivos também é imprescindível que a informação seja amplamente disponibilizada à sociedade, possibilitando o monitoramento efetivo da política pública, em concordância com a Constituição da República e com a legislação infraconstitucional.

O acesso à informação é um direito fundamental previsto no artigo 5º, XIV e XXXIII da CRFB/88. Também é previsto no artigo 37, §3º, II, da CRFB/88 o direito de acesso a informações sobre atos de governo, de forma a reiterar a necessidade de publicização das informações relacionadas ao Plano ABC+. Também a legislação infraconstitucional resguarda o direito à informação. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) estabelece não apenas que deve ser concedido o acesso à informação quando assim requerido, mas que as informações devem ser disponibilizadas desde logo pelo Poder Público, em consonância com os valores da transparência e publicidade administrativas. Ademais, em se tratando de temática essencialmente ambiental, importa também destacar a Lei nº 10.650/03, que trata especificamente do acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama.

A transparência dos dados como pressuposto da segurança jurídica é questão que já tem sido suscitada em outros âmbitos de debate sobre as mudanças climáticas. É o que se denota da audiência pública realizada no dia 17.09.2021 na Câmara dos Deputados quanto ao Projeto de Lei nº 528/2021, que propõe a regulamentação do mercado de carbono no Brasil. Independentemente do posicionamento adotado quanto à pertinência e forma dessa regulamentação, é ponto pacífico a necessidade de acompanhamento das emissões de diferentes atores em diferentes períodos como forma de se construir um arcabouço climático compatível com a comunidade internacional.

O próprio funcionamento adequado dos GGE (Grupos Gestores Estaduais), entidades multisetoriais e participativas fomentadas no âmbito do Plano ABC, depende do acesso à informação, que guarda íntima relação com a própria noção de democracia e com a previsão de participação social direta (art. 1º, p. ú., da CRFB/88).

Assim, a publicização das informações é necessária e fundamental para que o aprimoramento da governança, monitoramento e avaliação do Plano seja efetivo. Faz-se necessária, portanto, a adição de tópico específico sobre o tema no Plano Operacional, no

que tange à estratégia de governança, monitoramento e avaliação. Referida medida alinha-se não apenas com o Plano em si e com a consecução dos seus objetivos, mas também com a sistemática constitucional e legal brasileira.

4. Inclusão de ação referente à publicização das informações integradas na estratégia de inteligência em gestão de riscos climáticos

Justificativa: A Estratégia de Inteligência em Gestão de Risco Climático foi proposta com vistas a estimular a integração e disponibilidade de informações voltadas a aumentar a resiliência e a capacidade adaptativa dos sistemas de produção agropecuário. Contempla a instauração de sinergia entre o ABC+ e demais políticas federais e estaduais, para identificação de áreas potencialmente prioritárias para implementação dos SPS_{ABC}, com a integração de mapas de vulnerabilidade e risco climático (cenários climáticos futuros regionalizados e globais) e o desenvolvimento de análises e geração de informações sobre uso, risco, vulnerabilidade, adequação ambiental, sustentabilidade e aumento de resiliência e capacidade adaptativa promovidos pelos SPS_{ABC} nos biomas brasileiros dos sistemas produtivos.

Considerados os fundamentos supracitados acerca do direito constitucional e legal não apenas à informação, mas também à participação social no desenvolvimento de atividades pelo Poder Público, entende-se que também é necessária a inclusão de ação específica, referente à disponibilização das informações integradas na estratégia de inteligência em gestão de riscos climáticos ao público. Deve-se assegurar que tanto os dados utilizados nos sistemas de inteligência quanto as suas fontes e metodologias sejam devidamente tornados públicos, como forma de assegurar que sociedade verifique a correção dos fundamentos da política pública climática, bem como sugira possibilidades de aprimoramento do sistema. Conforme já apontado, a necessidade de conferir publicidade a tais informações se extrai das normas constitucionais e legais em vigor.

Belo Horizonte, 30 de setembro de 2021

CRISTINA SEIXAS
GRACA:11606762591

Assinado de forma digital por
CRISTINA SEIXAS
GRACA:11606762591
Dados: 2021.10.01 10:54:36 -03'00'

CRISTINA SEIXAS GRAÇA
Presidente da ABRAMPA



VIVIAN M. P. FERREIRA
Advogada
OAB/SP 313.405

ALEXANDRE
GAIO:02098613989

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE GAIO:02098613989
Dados: 2021.10.01 10:16:40
-03'00'

ALEXANDRE GAIO
Vice-Presidente da ABRAMPA
Coordenador do Projeto PNMC em Ação