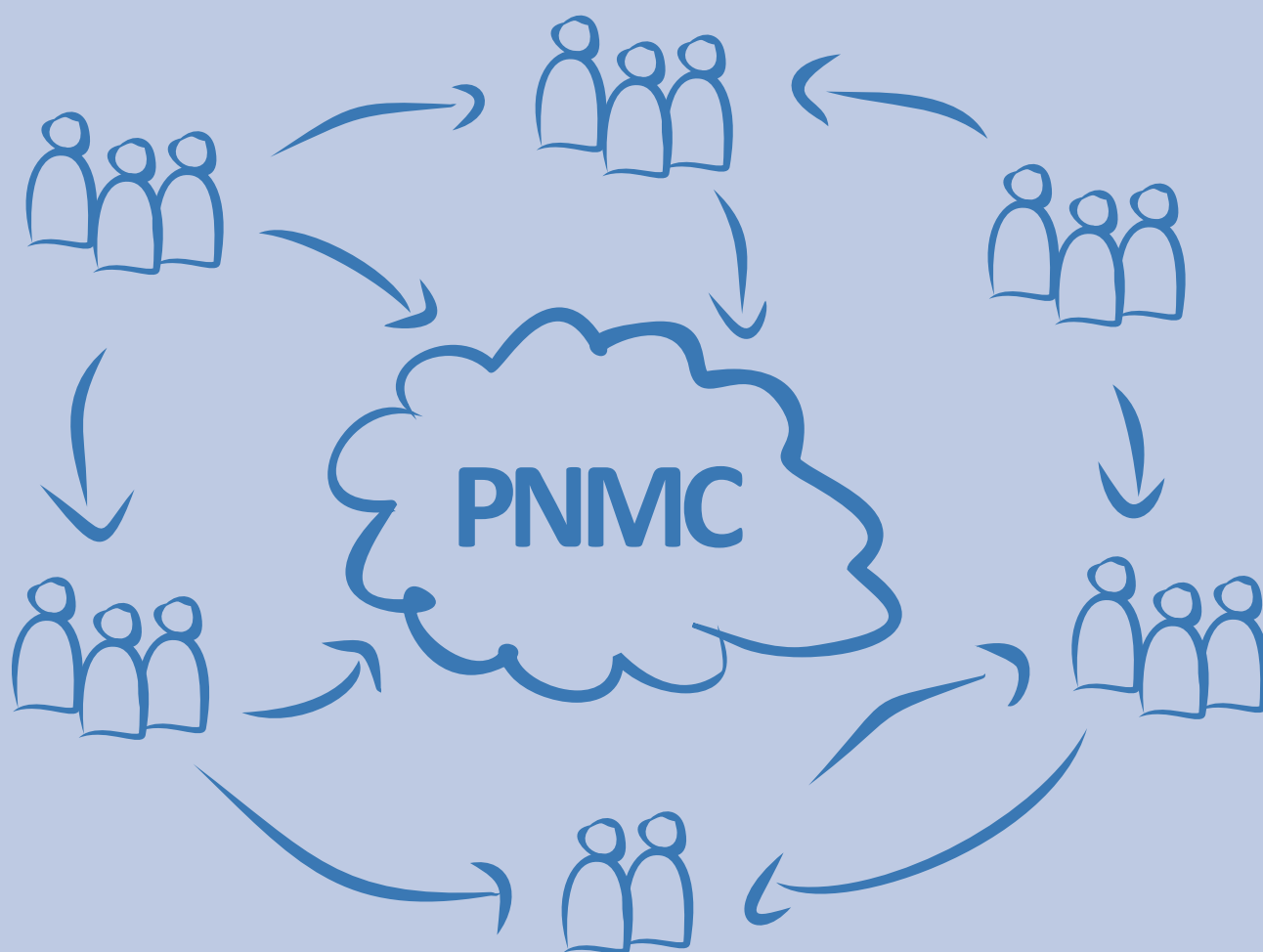


# Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?

Diagnóstico do desenho e da evolução dos arranjos de governança da PNMC



# Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?

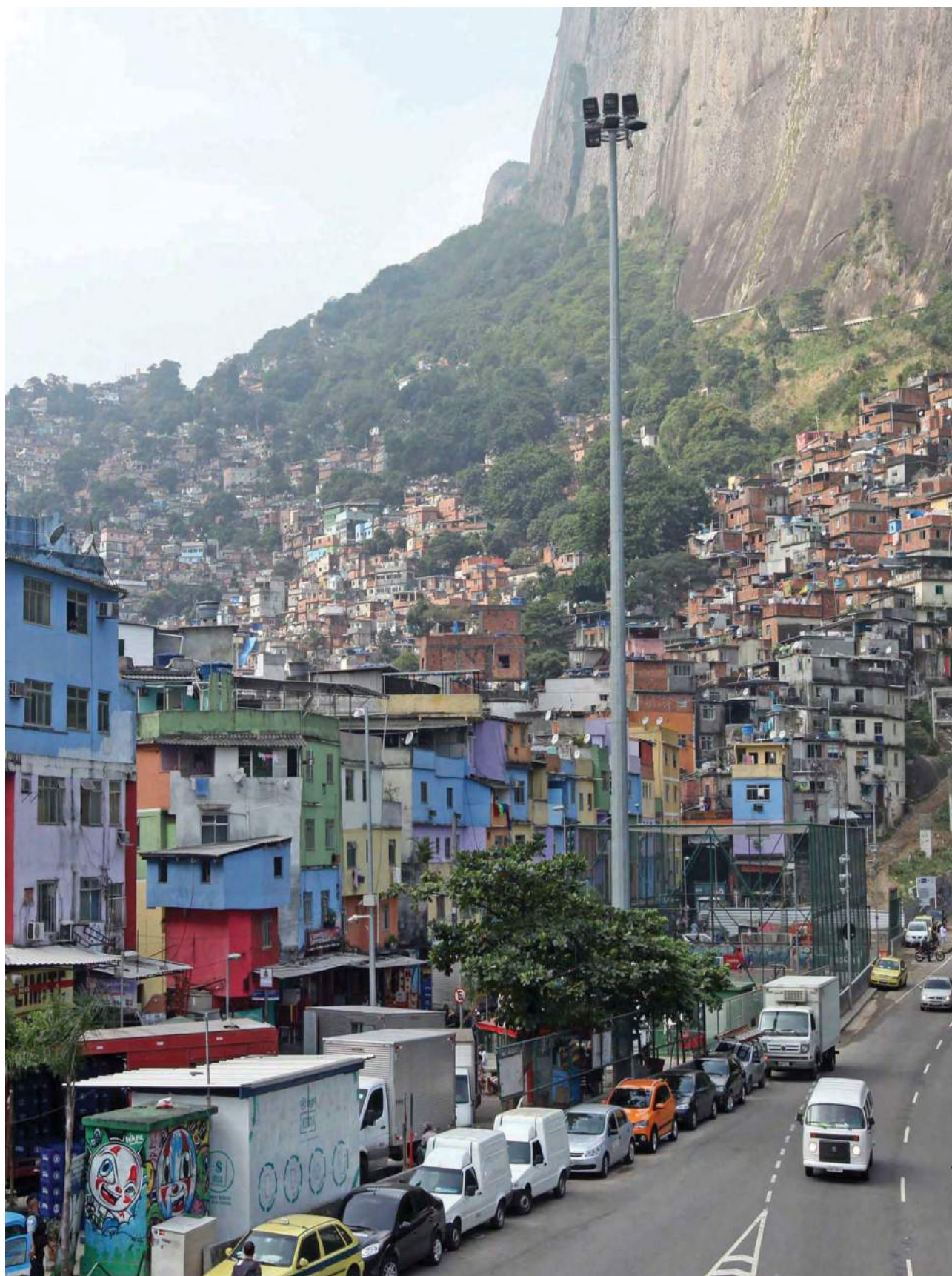
Diagnóstico do desenho e da evolução dos arranjos de governança da PNMC

Instituto Clima e Sociedade (iCS)  
e Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC)

*Natalie Unterstell*  
*natalieunterstell@gmail.com*

2017

Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?



© Marcelo Henri/GERU

## Sumário

Introdução: Evolução da governança .....	5
A estrutura institucional da Política Nacional de Mudanças Climáticas .....	9
Lista de Arranjos Institucionais.....	11
Diagnóstico da situação em 2017.....	19
Avaliação .....	29
Conclusões .....	33



Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?



© Vagner Campos/A2 FOTOGRAFIA

# Evolução da governança

## em 20 anos de ações federais no tema

### Entre 1997 e 2007

Em virtude das negociações e da entrada em vigor do Protocolo de Quioto (KP), o Brasil estruturou arranjos internos voltados à organização das posições de governos nos fóruns internacionais e de acesso aos mecanismos do KP. Disso decorreu a criação da Coordenação de Mudança do Clima no Ministério de Ciência, Tecnologia e Informação (MCTI) e da Comissão Interministerial (CIMGC), em 1999. Essa última é co-presidida por Ministério do Meio Ambiente (MMA) e MCTI e conta somente com ministérios em sua composição.

Em 2000, foi instituído por Decreto Presidencial o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), sob presidência do Presidente da República e coordenação de um Secretário por ele/ela nomeado. O Fórum introduziu reuniões antes das Conferências de Partes (COPs) da ONU para as Mudanças do Clima com o Presidente da República.

No MMA, criou-se em 2007 Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ), cujo perfil era essencialmente voltado para a implementação de ações de mitigação de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) instalou, no primeiro semestre de 2007, um Grupo de Trabalho sobre Impactos das Mudanças Climáticas no Brasil e o Papel do CONAMA na Adoção e Medidas de Adaptação. O GT terminou em abril de 2008, tendo como objetivo iniciar a discussão sobre adaptação às mudanças climáticas dentro do poder público brasileiro. Antes da instalação desse GT, existia a proposta de instalação de um grupo de trabalho no CONAMA para elaborar o plano nacional de mudanças climáticas. No entanto, houve posicionamento contrário dentro do governo<sup>1</sup>.

Ainda em 2007, foi instituído por decreto um arranjo para atender à formulação do primeiro Plano Nacional, adotado no ano seguinte. O arranjo consistia em um Comitê Interministerial liderado pela Casa Civil, em nível de Secretários, e um Grupo Executivo coordenado pelo MMA. Essa estrutura formulou conjuntamente com o FBMC as metas voluntárias que o país apresentou na COP 15, em Copenhague (Dinamarca), no ano de 2009.

Nesse período, a Coordenação de Mudança do Clima no MCTI foi o principal grupo de apoio estratégico às negociações climáticas internacionais conduzidas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), ainda que, em 2007, a então ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, tenha chefiado a delegação brasileira na COP de Bali (Indonésia).

No âmbito subnacional, houve a criação da primeira agência dedicada a uma política estadual de mudança do clima, por meio da Lei 3537/2007, que estabeleceu o Centro Estadual de Mudanças Climáticas (CECLIMA) na Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas.

### Entre 2007 e 2017

Em 2008, foi criado o Fundo Amazônia, fruto de uma parceria do Brasil com a Noruega e gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), amparado por um Comitê Orientador, presidido pelo Ministro do Meio Ambiente, e um Comitê Técnico Científico.

Com a promulgação da Lei Federal 12.187/2009 no fim de tal ano, houve o reconhecimento de cinco

<sup>1</sup> [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0205/205856.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0205/205856.pdf)



colegiados como instrumentos de governança da PNMC: a Comissão Interministerial, o Fórum Brasileiro, o Comitê Interministerial, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais – Rede Clima e a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

A definição de ações voluntárias de mitigação em forma de Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAs, sigla em inglês) na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês), em 2010, e de um Decreto Presidencial, em 2010, “importou” três estruturas de governança setorial para a política nacional: a Comissão Executiva do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e a Comissão Executiva do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) (que mais tarde vieram a formar uma comissão mista) e o Conselho Nacional de Política Energética (que aprova os planos decenais de energia). Além delas, foi criada uma estrutura própria para o Programa de Agricultura de Baixo Carbono, compreendendo inclusive arranjos estaduais. Com o advento de planos setoriais adicionais em 2011 (não encaminhados à UNFCCC), foi criada a Comissão Técnica do Plano Setorial de Redução de Emissões da Indústria (CTPIN) em 2012 e arranjos não perenes para elaborar os planos de transporte, de saúde e de mineração.

Emergiram ainda o Conselho Gestor do Fundo Nacional (Fundo Clima) e grupos de trabalho sob o Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx) inicialmente Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) (2011-2013), depois Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE) (2012-2013), Monitoramento (n.d.) e Adaptação (2013-2015). O GT de REDD+ foi acompanhado de uma força tarefa (FT) coordenada pela Casa Civil contando com governos federal e estaduais da

Amazônia. Essa FT deliberou sobre uma agenda de prioridades, nunca implementada.

No MMA, em 2011, o Departamento de Prevenção e Controle do desmatamento (DPCD) foi retirado da Secretaria Executiva para a SMCQ, incorporando, entre as competências dessa Secretaria, a condução da política de prevenção e combate ao desmatamento, principal vetor brasileiro de emissões de gases de efeito estufa.

Por volta de 2012, emergiu um grupo informal denominado (Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima), composto pela Casa Civil e por MMA, MRE, MCTI e Ministério da Fazenda. Esse grupo passou a tratar a portas fechadas temas que, em tese, deveriam ser objeto de deliberação do Comitê Interministerial. Em 2014, por exemplo, esse grupo apreciou a proposta de nível de referência de emissões oriundas do desmatamento na Amazônia, desenvolvida por um grupo técnico instituído pelo MMA, e deliberou por seu encaminhamento à UNFCCC. Não houve consulta nem informe aos demais membros do CIM. Na ocasião da apresentação do nível de referência do Brasil em Bonn (Alemanha), houve protesto escrito da sociedade civil organizada pela falta de transparência<sup>2</sup>. Houve também reclamação por parte de órgãos de governo não consultados sobre esse procedimento ‘não usual’ em reunião do GEx, com o argumento de que tal documento técnico teria relevância para a futura determinação da contribuição nacionalmente determinada (NDC, em inglês) brasileira<sup>3</sup>.

Ainda em 2013, ocorreu a última reunião plenária do FBMC com o presidente da República, na época Luiz Inácio Lula da Silva, quando foram lançados os planos setoriais em documento escrito. Na sequência, o governo federal colocou em consulta, por meio do MMA, o plano clima atualizado. O mesmo não chegou a ser publicado oficialmente.

<sup>2</sup> <http://www.climatenetwork.org/blog/brazil's-redd-black-box>

<http://observatorioabc.com.br/2014/10/649carlos-rittI-submissao-brasileira-de-nivel-de-referencia-de-emissoes-precisa-de-ajustes/>

<sup>3</sup> Ata da reunião indisponível.

Em 2014, foi criado no âmbito da Secretaria de Assuntos Estratégicos (antiga SAE, hoje extinta), um Núcleo de Pensamento Estratégico com foco em associar a mudança do clima ao desenvolvimento nacional de longo prazo.

Na metade de 2014, o MRE deu início a um processo de consulta aberta sobre princípios atinentes à meta brasileira, contando com questionário virtual e reuniões presenciais transmitidas online. O produto desse trabalho foi, em teoria, aproveitado na definição da contribuição brasileira posteriormente entregue à Convenção-Quadro.

Ao longo de 2015, a Presidente da República, à época, Dilma Rousseff fez anúncios destacados de arranjos de governança da PNMC: celebrou acordos com EUA, China e Alemanha; e comunicou qual seria a contribuição brasileira em Nova Iorque (EUA), durante a Climate Week, pré-Assembléia Geral da ONU.

Após a COP 21, ainda em 2015, foi criada a Comissão Nacional de REDD+ (CONAREDD+), presidida pelo MMA, em resposta ao Mecanismo de REDD+ de Varsóvia, instituído pela Convenção-Quadro. Houve contestação ao formato da mesma por meio do FBMC, conforme carta enviada ao Ministro do Meio Ambiente em 2016.

Na transição de governo da presidenta Dilma Rousseff para o presidente Michel Temer, em 2016, o MMA fez balanço de gestão em que destaca a sua consolidação como o principal ministério setorial de apoio ao MRE para a formação das posições brasileiras nas negociações sobre o regime internacional de mudança do clima bem como para o atendimento às demandas da UNFCCC4.

Para aceder ao Fundo Verde do Clima (*Green Climate Fund*, em inglês), o Ministério da Fazenda, por meio de sua Secretaria de Assuntos Internacionais, tornou-se autoridade nacional designada<sup>5</sup>.

Ao longo desses 10 anos também surgiram estruturas de governança de projetos no governo, como Plano Plurianual (PPA) de governo, Programa de Investimento Florestal (FIP), Projeto Opções de Mitigação, Programa Brasil 2040, entre outros. No âmbito do FBMC, houve o Comitê de Elaboração de Cenários (CEC) do estudo IES-Brasil: Implicações Econômicas e Sociais: Cenários de Mitigação de GEE 2030<sup>6</sup>, que contou com vários membros do governo federal.

Por fim, um grupo de ministérios, notadamente MMA, MCTI e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), conduziram as discussões do programa de mudanças climáticas no âmbito do Plano Plurianual (PPA) de governo.

<sup>4</sup> [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/485556/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_MMA%20-%20Relatorio%20Final%20Consolidado.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/485556/RESPOSTA_PEDIDO_MMA%20-%20Relatorio%20Final%20Consolidado.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/politicas-institucionais-economico-financeiras-e-cooperacao-internacional/fundo-verde-do-clima-2013-gcf>

<sup>6</sup> <http://www.centroclima.coppe.ufrj.br/index.php/br/estudos-e-projetos/encerrados/94-ies-brasil-implicacoes-economicas-e-sociais-cenarios-de-mitigacao-de-gee-2030>



Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?



© Marcelo Casati Jr./Agência Brasil

## A estrutura institucional da Política Nacional

Da criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima em 1992 até hoje, o Brasil realizou ações para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa (GEE) e para a gestão dos riscos climáticos. A partir da instituição da Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) pelo Congresso Nacional em 2009, o tema começou a ganhar contornos de uma política de Estado.

A PNMC aloca papéis específicos – incluindo financiamento, engajamento público e coordenação intergovernamental – para autoridades federais e dispõe de arranjos institucionais para apoiar a regulamentação e a implementação de políticas.

Sua divisão de funções está amparada em uma estrutura que perpassa todo o ciclo de políticas públicas: a formação de agenda, a formulação, a implemen-

tação, a regulação, o monitoramento e a avaliação de ações. O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a existência de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. A grande maioria dos doutrinadores identifica cinco fases no ciclo das políticas públicas: (a) percepção e definição de problemas; (b) inserção na agenda política; (c) formulação; (d) implementação; (e) avaliação.

Abaixo, um esquema ilustra o ciclo de política pública da PNMC (passos 1 a 4). No centro, foram destacadas funcionalidades como pensamento estratégico, coordenação e assessoramento científico, as quais contribuem para que bons resultados sejam alcançados em detrimento de um ciclo fragmentado e descoordenado.





Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?



© Wilson Dias/ Agência Brasil



## Lista de Arranjos Institucionais

Para identificar o conjunto de arranjos relevantes à PNMC, foram analisados os instrumentos legais federais disponíveis (leis, decretos, portarias e resoluções).

Chegou-se a um número de 34 colegiados relevantes, sendo 5 deles dispostos na lei de criação da política nacional (Lei 12.187/2009). Abaixo, são listados os 18 colegiados existentes até 2009 e os 17 criados entre 2009 e 2017.

PNMC	2009	2017
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Comissão Mista Permanente de Mudanças Climáticas do Congresso Nacional (CMCC)</li> <li>2 - Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC)</li> <li>3 - Comissão Interministerial de Mudança do Clima (CIMGC)</li> <li>4 - Comitê Interministerial de Mudança do Clima (CIM)</li> <li>5 - Grupo Executivo de Mudança do Clima (GEX)</li> <li>6 - Rede Brasileira de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede CLIMA)</li> <li>7 - Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia</li> <li>8 - Conselho Nacional de Política Energética</li> <li>9 - Comissão Nacional de Combate à Desertificação</li> <li>10 - Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA)</li> <li>11 - Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA)</li> <li>12 - Grupo Permanente de Trabalho Interministerial e Comissão Executiva Mista do PPCDAm</li> <li>13 - Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC)</li> <li>14 - Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)</li> <li>15 - Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)</li> <li>16 - Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO)</li> <li>17 - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO)</li> <li>18 - Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (CCA-IMO)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Programa ABC - Comissão Executiva Nacional do Plano ABC</li> <li>2 - Conselho Gestor do Fundo Clima</li> <li>3 - Comissão Técnica do Plano Indústria (CTPIIn)</li> <li>4 - Comissão Nacional de REDD+ (CONAREDD+)</li> <li>5 - Grupo de Trabalho Técnico sobre REDD+ (GTT REDD+)</li> <li>6 - Grupo Técnico de Adaptação à Mudança do Clima (GTA)</li> <li>7 - Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg)</li> <li>8 - Comissão Gestora e o Comitê Executivo do Plano Setorial da Saúde</li> <li>11 - Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN)</li> <li>12 - Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD)</li> <li>15 - Núcleo de Pensamento Estratégico sobre Mudança do Clima</li> <li>16 - Arranjo de formulação do Plano Nacional de Redução de Emissões de GEE da Aviação Civil</li> </ol>

A seguir, são descritos e classificados esses instrumentos em categorias funcionais, de acordo com o ciclo de política pública apresentado anteriormente.

Autoridade	Papel que exerce	Função	Operação e coordenação	Relação com outros colegiados	Observações
Comitê Interministerial (CIM) <a href="#">Decreto 6263/2007</a>	Alinhar iniciativas de governo pertinentes ao curto prazo e ao Plano Clima  Guiar e coordenar a política nacional	Agenda e formulação  Coordenação  Avaliação e monitoramento	É coordenado pela Casa Civil  Membros: MMA, MCTIC, MRE, MME, MCidades, MD, MEC, MIN, MAPA, MDIC, MR, MS, MPOG, Fazenda. FBMC (observador)	Conta com um Grupo Executivo (GEx)	Não tem regimento interno  Não formaliza deliberações/resoluções
Grupo Executivo (GEx) <a href="#">Decreto 6263/2007</a>	Alinhar iniciativas de governo pertinentes ao curto prazo e ao Plano Clima, em nível técnico  Implementar deliberações do CIM	Agenda e Formulação  Coordenação	É coordenado pelo MMA  Tem como membros: MMA, Casa Civil, MCTIC, MRE, MME, MAPA, MDIC, e FBMC	Vinculado ao CIM	Não tem regimento interno  Não formaliza deliberações  Coube a ele elaborar o Plano Clima (2008), chamado Planos Setoriais, e a revisão do Plano em 2013
Comissão Interministerial (CIMGC) <a href="#">Decreto de 7 de julho de 1999</a> <a href="#">Decreto de 10 de janeiro de 2006</a>	Articular a ação governamental no que diz respeito às COPs  Validar projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)  Coordenar e integrar as ações climáticas de diferentes ministérios	Agenda e formulação  Regulação (Seroa da Motta, 2010)  Coordenação  Avaliação e monitoramento	É coordenado pelo MCTIC e tem como membros: MRE, MAPA, MR, MT, MMA, MCid, MME, MPOG, MDIC, Casa Civil, MCidades e Fazenda		Autoridade Nacional Designada brasileira (AND) do Protocolo de Quioto
Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) <a href="#">Decreto nº 3.515/2000</a> <a href="#">Decreto s/n de 2000</a> <a href="#">Decreto nº 9082/2017</a>	Produzir orientações estratégicas  Mobilizar a sociedade  Monitorar a implementação da política	Agenda e formulação  Avaliação e monitoramento  Coordenação sociedade-governo	Operacionalizado por Secretaria Executiva (Decreto)  Projeto Implicações Econômicas e Sociais (IES Brasil)	Participa de FNMC, GEx, PNA, Rede Clima  Observa o CIM  Indica representantes para FNMC, CONAREDD, CTFA	Encabeçado pelo Presidente da República  Híbrido governo e sociedade  Não tem regimento mas Decreto trata de deliberações
Núcleo de Articulação Federativa para o Clima (NAFC)  Sem lei, decreto ou portaria	Promove diálogo entre os governos estaduais e federal para definição de uma agenda de trabalhos sobre a Política Nacional sobre Mudança do Clima	Agenda e Formulação  Coordenação vertical	Todos os Estados e Órgãos do Governo Federal. Secretariado realizado pelo MMA e Casa Civil	Dentro do CIM/Gex.  Deliberou sobre inventários locais e instrumentos de mercado.  Não houve encaminhamento a respeito	Inativo desde 2014

Autoridade	Papel que exerce	Função	Operação e coordenação	Relação com outros colegiados	Observações
Núcleo de Pensamento Estratégico sobre Mudança do Clima (NPE) <a href="#">Portaria Ministerial nº 65, de 24 de julho de 2014</a>	Contribuir para a reflexão sobre a mudança do clima frente o planejamento de longo prazo, subsidiando a SAE no planejamento estratégico e a integração entre políticas públicas.	Pensamento Estratégico	SAE/PR (Extinta em 2015)		Inativo desde a extinção da SAE em 2015.

Quanto à função de (1) formação de agenda e formulação, há seis instrumentos institucionais: Para (2) implementação da PNMC, há três arranjos dedicados ao financiamento:

Autoridade	Papel que exerce	Função	Operação e coordenação	Relação com outros colegiados	Observações
FNMC - Conselho Gestor <a href="#">Lei 12.114/2009</a>	Financiar ações	Implementação da política	Operacionalizado por MMA e BNDES. Tem Conselho Gestor: sociedade civil, estados e municípios, além de ministérios.		Relatou seu trabalho a arranjos da PNMC (Gex)
Fundo Amazônia - Comitê Orientador (COFA) <a href="#">Decreto 8773.2016</a> <a href="#">Decreto 6527/2008</a>	Financiar ações para desenvolvimento sustentável na Amazônia com base em pagamentos por reduções verificadas de emissões do desmatamento	Implementação da política	Operacionalizado pelo BNDES  Comitê tripartite, formado: governo federal, governos estaduais e sociedade civil.  Cada bloco tem direito a um voto nas deliberações	Por decreto de 2016, alinhado à CONAREDD e PPCDAM.  Sobreposto com a CONAREDD+ e com o GTT de REDD+ no que se refere à Amazônia	Emite certificados de redução de emissões com valor para recebíveis pelo BNDES  Nunca relatou seu trabalho diretamente a arranjos da PNMC
Programa ABC - Comissão Executiva Nacional do Plano ABC	Monitorar e acompanhar periodicamente a implementação do Plano, além de propor medidas para superar eventuais dificuldades nesse processo	Implementação via arranjo com BNDES e Banco do Brasil  Monitoramento e avaliação	Coordenada pelo MAPA, com Casa Civil, Fazenda, MMA, Embrapa e FBMC  Avalia o arranjo constituído para o Plano e para o Programa ABC com <a href="#">BNDES</a> e <a href="#">Banco do Brasil</a>	As ações e resultados do Plano ABC são reportadas ao CIM e ao GEX, quando esses se reúnem	Na esfera estadual operacional, foram constituídos Grupos Gestores Estaduais incumbidos de promover a coordenação e a articulação do Plano Setorial da Agricultura nos estados



A (3) regulação se dá por meio de planos em setores chave, uma estratégia nacional de REDD+ e um Plano Nacional de Adaptação, regulados e/ou monitorados por sete colegiados:

Autoridade	Papel que exerce	Função	Operação e coordenação	Relação com outros colegiados	Observações
<p>Conselho Nacional de Política Energética - <a href="#">CNPE</a></p> <p><a href="#">Lei nº 9.478/1997</a></p> <p>Lei nº 10.848/2004</p> <p>Lei nº 12.351/2010</p> <p>Decreto nº 4.541/2002</p> <p><a href="#">Decreto nº 3520/2000</a></p>	Regular as políticas energética e de exploração de recursos minerais do país	<p>Agenda e formulação</p> <p>Avaliação e monitoramento</p>	<p>Presidido pelo Ministro de Minas e Energia</p> <p>Membros (em nível de Ministros): MME, MCTIC, MPOG, Fazenda, MMA, MDIC, Casa Civil, MIN, MAPA</p> <p>Um representante de cada estado; um da sociedade civil, um da universidade, além do secretário-executivo do MME e o presidente da EPE, universidade, Secretário Executivo MME e Presidente EPE</p>		Nunca tratou diretamente de assuntos pertinentes à PNMC
<p>Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GTPI) e Comissão Executiva Mista do PPCDAm e o PPCerrado</p> <p><a href="#">Decreto de 03 de julho de 2003.</a></p> <p><a href="#">Decreto de 15 de setembro de 2010</a></p> <p><a href="#">Decreto nº 7.957, de 2013</a></p>	Propor medidas e coordenar ações que visem a redução dos índices de desmatamento nos biomas brasileiros, por meio da elaboração de planos de ação para a prevenção e o controle dos desmatamentos	<p>Agenda e formulação</p> <p>Monitoramento e avaliação</p>	PPCDAm conta com um modelo de governança que se divide em três esferas: Executiva, Consultiva e de Transparência	Estados acedem ao Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) quando elaboram planos estaduais de controle ao desmatamento	Não houve relatórios para instâncias da PNMC nem discussão da política de mudança do clima no âmbito de PPCDAM e PPCerrado
<p>Comissão Gestora e o Comitê Executivo do Plano Setorial da Saúde</p> <p><a href="#">Portaria GM/MS n. 3.244/2011</a></p>	Compatibilizar a Política Nacional sobre Mudança do Clima com as políticas públicas de saúde por meio da elaboração, gestão, aprovação e revisão do PSMC - Saúde	<p>Agenda e formulação</p> <p>Monitoramento e avaliação nas esferas federal, estadual, distrital e municipal de governo, no âmbito Nacional do SUS</p>	Ministério da Saúde	A implementação das metas estabelecidas no Plano na esfera estadual e municipal do SUS é pactuada por meio de instrumentos de gestão já estabelecidos e pactuados no CONASS, CONASEMS e CIT	

Para (4) monitoramento e avaliação da PNMC, existe no Legislativo 1 arranjo específico:

Autoridade	Papel que exerce	Função	Operação e coordenação	Relação com outros colegiados	Observações
Comissão Mista Permanente de Mudanças Climáticas do Congresso Nacional <a href="#">Resolução 4/2008</a>	Acompanhar, monitorar e fiscalizar, de modo contínuo, as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil	Monitoramento e Avaliação	Senadores: 11 titulares e 11 suplentes  Deputados: 11 titulares e 11 suplentes		

Para (5) assessoramento científico, existem três arranjos:

Autoridade	Papel que exerce	Função	Operação e coordenação	Relação com outros colegiados	Observações
Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC) <a href="#">Portaria Interministerial MCT/MMA no 356, de 25 de setembro de 2009</a> <a href="#">Decreto nº 9082/2017</a>	Disponibilizar a tomadores de decisão e à sociedade brasileira informações técnico-científicas sobre mudança global do clima	Assessoramento técnico-científico	A estrutura e o funcionamento do Painel têm como base o regimento aplicável ao IPCC. O Painel é composto por Plenária, Conselho Diretor, Comitê Científico, Secretaria Executiva, Grupos de Trabalho e Unidades de Apoio Técnico		São elaborados e publicados, periodicamente, “Relatórios de Avaliação Nacional”, “Relatórios Técnicos”, “Sumários para Tomadores de Decisão” bem como “Relatórios Especiais”
Rede Brasileira de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede CLIMA) <a href="#">Portaria do MCTI no. 728 / 2007</a>	Assessorar técnico e cientificamente dedicado à mudanças climáticas globais	Assessoramento técnico-científico  Agenda e Formulação, com foco no desenvolvimento da ciência e da tecnologia	Conselho Diretor: MCTIC, MRE, MAPA, MMA e MS, Academia Brasileira de Ciências (ABC); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); FBMC; Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de CTI; Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa; e setor empresarial	15 sub-redes: Agricultura, Biodiversidade e Ecossistemas, Cidades, Divulgação Científica, Desastres Naturais, Desenvolvimento Regional, Economia, Energias Renováveis, Modelagem Climática, Oceanos, Recursos Hídricos, Saúde, Serviços Ambientais dos Ecossistemas, Usos da Terra e Zonas Costeiras	Elaboração regular de análises sobre o estado do conhecimento da mudança global do clima no Brasil, nos moldes dos relatórios do IPCC  Apoio à Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC.  Entrega do Terceiro Inventário de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa do Brasil

Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?

Autoridade	Papel que exerce	Função	Operação e coordenação	Relação com outros colegiados	Observações
Fundo Amazônia - CTFA <a href="#">Decreto 8773.2016</a> <a href="#">Decreto 6527/2008</a>	Avaliar e validar anualmente os resultados de redução de emissões oriunda do destamamento na Amazônia	Assessoramento técnico-científico	Formado por especialistas de notório saber, designados pelo MMA, após consulta ao FBMC, nomeados p/ Portaria	Apresenta dados ao COFA	Nunca relatou seu trabalho diretamente a arranjos da PNMC

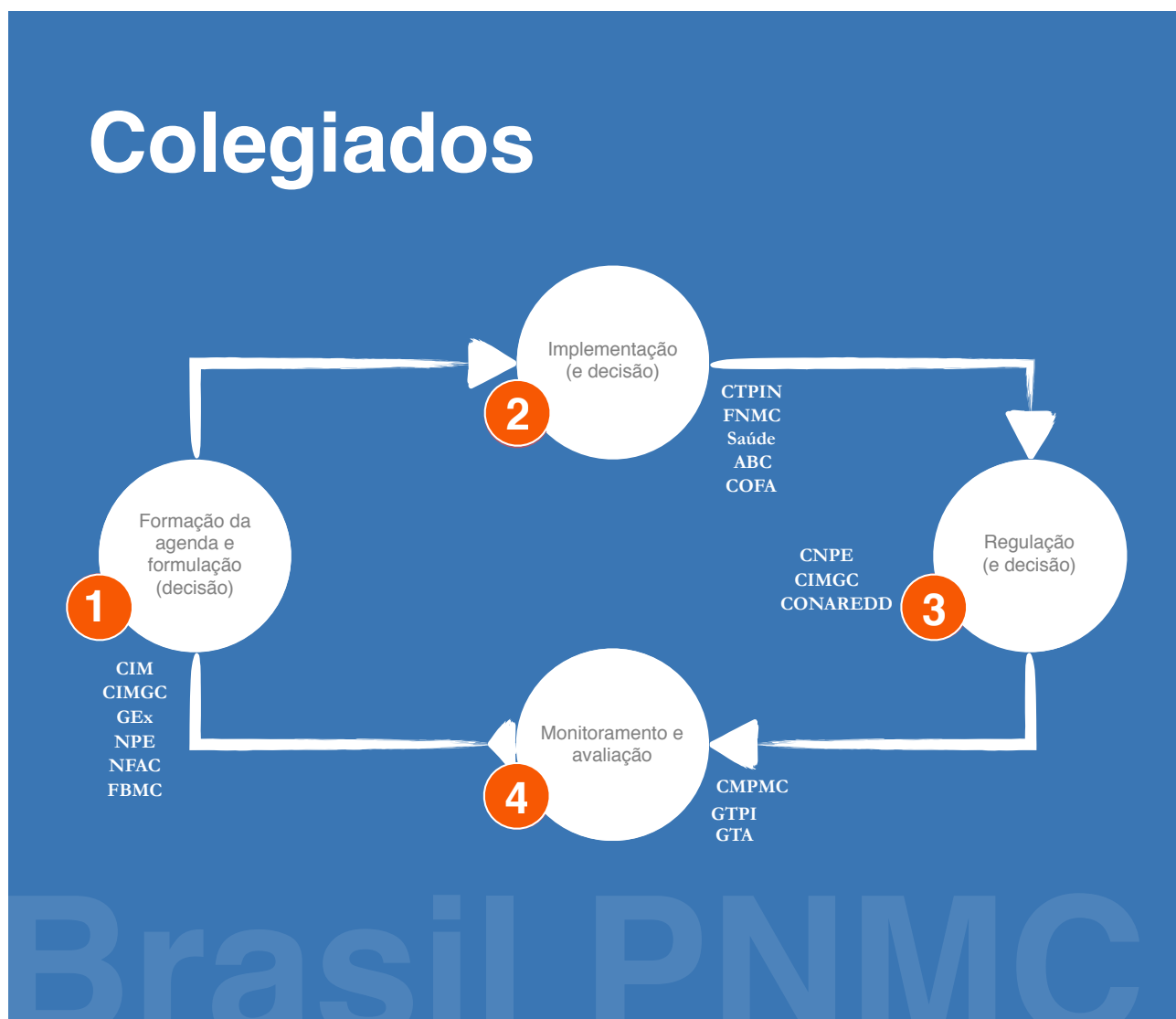
Em paralelo à PNMC, (6) outras oito instâncias atuam na regulação e implementação de mitigação de emissões e adaptação aos impactos da mudança do clima no país, tais como:

Autoridade	Papel que exerce	Função	Operação e coordenação	Relação com outros colegiados	Observações
Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais - CEMADEN	Alertar sobre enchurradas e deslizamentos em municípios considerados críticos, mapeados com antecedência; previsão de impacto da seca na agricultura	Implementação (do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais)	MCTI	Interação com PNA	
Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres - CENAD	Comunicação de alertas para todos os estados e municípios, articulação dos órgãos na resposta a desastres, análise de áreas de risco	Implementação (do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais)	Ministério da Integração	Interação com PNA	
Conselho Nacional de Recursos Hídricos - <a href="#">CNRH</a>	Implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e arbitrar conflitos	Implementação	Presidido pelo ministro do Meio Ambiente, é composto por 57 conselheiros de Ministérios, Conselhos Estaduais, usuários e organizações da sociedade civil  Opera também comitês de bacias hidrográficas	Interação com PNA na parte hídrica.  Não há relação com a parte de hidroenergia	Uma série de instrumentos foi <a href="#">mapeada</a> no setor para fins de elaboração do capítulo Água do PNA
Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA	Apoia o licenciamento ambiental, inclusive de atividades de baixo carbono	Implementação	Presidido pelo Ministro do Meio Ambiente, é composto por conselheiros de Ministérios, Estados, Municípios e organizações da sociedade civil	Recebe eventos sobre o tema de mudança do clima quando proposto	<a href="#">Resolução de 2014</a> estabeleceu critérios e procedimentos para parques eólicos instalados em terra



Autoridade	Papel que exerce	Função	Operação e coordenação	Relação com outros colegiados	Observações
Comissão Nacional da Biodiversidade - <a href="#">CONABIO</a> Decreto 4703/2003	Promover a implementação da Convenção da Biodiversidade e propor áreas e ações prioritárias para pesquisa, conservação e uso sustentável	Agenda e formulação	Presidida pelo MMA, contempla governo e sociedade civil	Interação com PNA na parte de biodiversidade	
Comissão Interministerial para os Recursos do Mar ( <a href="#">CIRM</a> ) e Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) <a href="#">Decreto 3939/2001</a>	Coordenar assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar, inclusive do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e programa Antártico	Agenda e formulação Monitoramento e avaliação	Marinha do Brasil (coordenadora) e Casa Civil, Defesa, MRE, MR, MAPA, MEC, MS, MDIC, MME, MPOG, MCTI, MMA. Sociedade civil pode ser convidada	Interação com PNA na parte costeira	
Comissão Nacional de Combate à Desertificação - CNCD <a href="#">Lei 13153/2015</a> <a href="#">Decreto s/n de 21 de julho de 2008</a>	Propor ações de combate à desertificação e à degradação da terra e a mitigação dos efeitos da seca	Agenda e formulação Monitoramento e avaliação	Colegiado da estrutura regimental do MMA 44 representantes de setores da sociedade civil e dos governos	Ligação com PNA	Decreto anterior à lei que o rege Lei menciona UNFCCC
Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional - <a href="#">CCA-IMO</a>	Debater posições, inclusive em relação a emissões de GEE de navios Garantir a adesão da comunidade brasileira às normas da IMO	Agenda e formulação Implementação (IMO ou OIM)	Fórum Consultivo, Grupo Interministerial (MJ, MMA, MRE, Defesa, MME, MPOG, Comunicações) e representação em Londres	Nenhum	
<a href="#">Arranjo de formulação do Plano Nacional de Redução de Emissões de GEE da Aviação Civil</a>	Garantir a adesão da comunidade brasileira às normas da ICAO e atender às suas exigências, inclusive sobre redução de emissões de GEE	Agenda e formulação Implementação (ICAO ou OACI)	ANAC e Ministérios dos Transportes (Secretaria da Aviação Civil)	Nenhum	<a href="#">Plano</a> entregue na 38ª Sessão da Assembleia da OACI, em 2013.1o <a href="#">Inventário Nacional</a> em 2014 2a edição do <a href="#">Plano</a> (2015)

Com base no mapeamento acima, visualiza-se o seguinte esquema para a PNMC:



## Diagnóstico da situação em 2017

### *estrutura e desempenho*

Os arranjos identificados acima<sup>7</sup> foram avaliados com base em três critérios de desempenho (atividade, efetividade e transparência) e dois de estrutura (representatividade e legitimidade). O entendimento de cada critério é o seguinte:

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

Com base em evidências, foi tabulado o desempenho desses colegiados em quatro tabelas (A, B, C e D), posteriormente agrupadas em uma tabela geral (E). A intenção não foi comparar os arranjos entre si, mas avaliar o padrão de atividade no âmbito individual e também no todo da PNMC, a fim de estabelecer padrões mínimos para as instâncias em questão melhor funcionarem.

Em alguns casos, não se aplica (legenda N/A) a pergunta e em outros, não havia informação disponível publicamente (legenda N/D).

TABELA A		ATIVIDADE						Avaliação preliminar
COLEGIADOS		1. Tem Secretariado específico?	2. Tem regimento interno?	3. Reuniu no último ano (2016)?	4. Reuniu nos últimos dois anos (2015 e 2016)?	5. Reuniu nos últimos três anos (2014, 2015 e 2016)?	6. Tem um calendário de reuniões para 2017?	
1	CIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	Inativo
2	GEX *	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	Reativado
3	CIMGC	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Ativo
4	FBMC*	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	Reativado
5	NAFT	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	Inativo
6	NPE	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	Inativo

<sup>7</sup> Exceto as redes de assessoramento científico como Rede Clima e Painel Brasileiro por não serem decisórias à PNMC.



Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?

TABELA A		ATIVIDADE						Avaliação preliminar
COLEGIADOS		1. Tem Secretariado específico?	2. Tem regimento interno?	3. Reuniu no último ano (2016) ?	4. Reuniu nos últimos dois anos (2015 e 2016)?	5. Reuniu nos últimos três anos (2014, 2015 e 2016)?	6. Tem um calendário de reuniões para 2017?	
7	FNMC	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Ativo
8	COFA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Ativo
9	ABC	NÃO	NÃO	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
10	CNPE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Ativo
11	CTPIN	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	Reativado
12	CONAREDD+	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Ativo
13	GTT de REDD+	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Ativo
14	GTA (PNA)	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Ativo
15	PPCDAM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Ativo
16	PPCERRADO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Ativo
17	SAÚDE	NÃO	SIM	SIM	SIM	N/D	N/D	Reativado
18	CMPMC - CN	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Ativo
19	CTFA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Ativo
20	CCA-IMO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Ativo

\*O FBMC se reuniu como IES-Brasil entre 2014 e 2015. Porém, de 2014 a 2016 não houve reunião do FBMC com o Presidente da República, isto é, o Fórum pleno. O GEx voltou a ter reuniões em 2017.

A seguir, avalia-se o quesito “Orientação a Resultados”. Alguns colegiados não tem teor deliberativo. Por isso, foi pontuado positivamente no item 4 o colegiado que “produziu resultado” em formato de deliberação, resolução, plano ou produto disponível publicamente. No item 5, quando os resultados considerados no item 4 foram devidamente cumpridos, considerados ou utilizados para os objetivos da PNMC.

TABELA B		ORIENTAÇÃO A RESULTADOS				TRANSPARÊNCIA			Avaliação preliminar
COLEGIADOS		6. Produziu resultados nos últimos 3 anos?	7. Suas ações tiveram consequências?	8. Tem cumprido seu mandato?	9. Houve cobrança pública para melhoria de sua estrutura ou performance no último ano?	10. Possui canal de comunicação?	11. Há documentação disponível sobre suas reuniões recentes?	12. Há documentação disponível sobre suas atividades nos últimos 5 anos?	
1	CIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	Inefetivo e não transparente
2	GEX*	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	Incompleta	Inefetivo e não transparente
3	CIMGC	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Efetivo e transparente
4	FBMC*	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	Inefetivo, transparente e sem memória
5	NAFT	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	Inefetivo e não transparente
6	NPE	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	Efetivo, não transparente e sem memória
7	FNMC	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Efetivo e transparente
8	COFA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Efetivo e transparente
9	ABC	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	Efetivo, não transparente e com memória
10	CNPE	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Efetivo e transparente
11	CTPIN	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	Efetivo, não transparente e sem memória

Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?

TABELA B		ORIENTAÇÃO A RESULTADOS				TRANSPARÊNCIA			
COLEGIADOS		6. Produziu resultados nos últimos 3 anos?	7. Suas ações tiveram consequências?	8. Tem cumprido seu mandato?	9. Houve cobrança pública para melhoria de sua estrutura ou performance no último ano?	10. Possui canal de comunicação?	11. Há documentação disponível sobre suas reuniões recentes?	12. Há documentação disponível sobre suas atividades nos últimos 5 anos?	Avaliação preliminar
12	CONAREDD+	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Efetivo, com memória, mas disfuncional perante sociedade
13	GTT de REDD+	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Efetivo, com memória mas, disfuncional perante sociedade
14	GTA (PNA)	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	Efetivo e transparente
15	PPCDAM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	Incompleta	Efetivo, não transparente e com memória
16	PPCERRADO	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	Incompleta	Efetivo, não transparente e com memória
17	SAÚDE	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	Incompleta	Efetivo, não transparente e com memória
18	CMPMC - CN	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	Efetivo e transparente
19	CTFA	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	Efetivo e transparente
20	CCA-IMO	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	Incompleta	SIM	Efetivo e transparente

A seguir a avaliação segundo os critérios de “Representatividade e Legitimidade”:

TABELA C		REPRESENTATIVIDADE			LEGITIMIDADE			Avaliação preliminar
COLEGIADOS		13. Prevê a participação social?	14. Prevê participação de entes federados?	15. Houve cobrança pública sobre necessidade de melhorar a representatividade no último ano?	16. Recebe resultados de outros colegiados sobre mudança do clima?	17. Relata resultados ou discussões a alguma instância da mudança do clima?	18. Tem base em lei específica ou está citada na lei da PNMC?	
1	CIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	N/D	SIM	Legítimo, mas requer melhorias na representatividade
2	GEX	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	Legítimo, mas requer melhorias na representatividade
3	CIMGC	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	Legítimo, mas requer melhorias na representatividade e na conexão com outros colegiados
4	FBMC	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Legítimo e representativo
5	NAFT	NÃO	NÃO	NÃO	N/D	SIM	N/D	Legítimo, mas não representativo
6	NPE	NÃO	NÃO	N/D	N/D	N/D	N/D	Legítimo, mas não representativo
7	FNMC	SIM	SIM	NÃO	N/A	SIM	SIM	Legítimo e representativo
8	COFA	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	Legítimo e representativo
9	ABC	SIM	SIM	NÃO	N/D	SIM	SIM	Legítimo e representativo
10	CNPE	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	N/D	SIM	Legítimo, mas requer melhorias na representatividade e na conexão com colegiados da PNMC
11	CTPIN	SIM	SIM	NÃO	N/D	N/D	NÃO	Representativo e requer melhorias na legitimidade
12	CONAREDD+	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	Requer melhorias na legitimidade perante à sociedade e na conexão com colegiados da PNMC
13	GTT de REDD+	SIM	NÃO	SIM	N/D	NÃO	SIM	Requer melhorias na legitimidade perante à sociedade e na conexão com colegiados da PNMC
14	GTA (PNA)	SIM	SIM	NÃO	N/D	SIM	SIM	Legítimo e representativo
15	PPCDAM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	Legítimo e representativo



Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?

TABELA C		REPRESENTATIVIDADE			LEGITIMIDADE			Avaliação preliminar
COLEGIADOS		13. Prevê a participação social?	14. Prevê participação de entes federados?	15. Houve cobrança pública sobre necessidade de melhorar a representatividade no último ano?	16. Recebe resultados de outros colegiados sobre mudança do clima?	17. Relata resultados ou discussões a alguma instância da mudança do clima?	18. Tem base em lei específica ou está citada na lei da PNMC?	
16	PPCERRADO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	Legítimo e representativo
17	SAÚDE	SIM	SIM	NÃO	N/D	SIM	SIM	Legítimo e representativo
18	CMPMC - CN	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	Legítimo e representativo
19	CTFA	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	Legítimo e representativo, mas requer conexão com colegiados da PNMC
20	CCA-IMO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	N/D	Legítimo, mas requer melhorias na representatividade e na conexão com colegiados da PNMC

A seguir, o quadro de avaliação dos colegiados conforme o critério de “Relevância”:

TABELA D		RELEVÂNCIA					Avaliação preliminar
COLEGIADOS		16. Discutiu algum documento para UNFCCC em 2015 e 2016?	17. Apresentou documento à UNFCCC nos 2 últimos anos?	18. Discutiu NAMA em 2009?	19. Discutiu a NDC brasileira pré-Paris?	20. Discutiu e/ou apresentou algum documento sobre mudança do clima à ONU nos últimos 2 anos?	
1	CIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	N/A	Relevante à definição das metas brasileiras no passado
2	GEX	NÃO	N/A	SIM	NÃO	N/A	Relevante à definição das metas brasileiras no passado
3	CIMGC	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	Relevante, mas alheio ao processo de metas brasileiras
4	FBMC	NÃO	N/A	SIM	NÃO	N/A	Relevante à definição das metas brasileiras no passado

TABELA D		RELEVÂNCIA					Avaliação preliminar
COLEGIADOS		16. Discutiu algum documento para UNFCCC em 2015 e 2016?	17. Apresentou documento à UNFCCC nos 2 últimos anos?	18. Discutiu NAMA em 2009?	19. Discutiu a NDC brasileira pré-Paris?	20. Discutiu e/ou apresentou algum documento sobre mudança do clima à ONU nos últimos 2 anos?	
5	NAFT	N/A	N/A	N/A	NÃO	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
6	NPE	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
7	FNMC	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
8	COFA	N/A	N/A	NÃO	NÃO	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
9	ABC	N/A	N/A	N/A	NÃO	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
10	CNPE	N/A	N/A	NÃO	NÃO	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
11	CTPIN	N/A	N/A	N/A	NÃO	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
12	CONAREDD+	N/A	NÃO	N/A	NÃO	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
13	GTT de REDD+	SIM	SIM	N/A	N/A	SIM	Relevante à definição das metas brasileiras
14	GTA (PNA)	SIM	SIM	N/A	N/A	N/A	Relevante à definição das metas brasileiras
15	PPCDAM	N/A	N/A	NÃO	N/A	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
16	PPCERRADO	N/A	N/A	NÃO	N/A	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
17	SAÚDE	N/A	N/A	N/A	NÃO	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
18	CMPMC - CN	N/A	N/A	N/A	NÃO	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
19	CTFA	N/A	N/A	NÃO	N/A	N/A	Não relevante à definição das metas brasileiras
20	CCA-IMO	N/A	N/A	NÃO	NÃO	SIM	Relevante à definição das metas brasileiras

\*O GTA produziu PNA, que foi encaminhado como NAP à Convenção-Quadro e inserido na NDC brasileira, ainda que não tenha ocorrido uma discussão completa das metas brasileiras no colegiado.

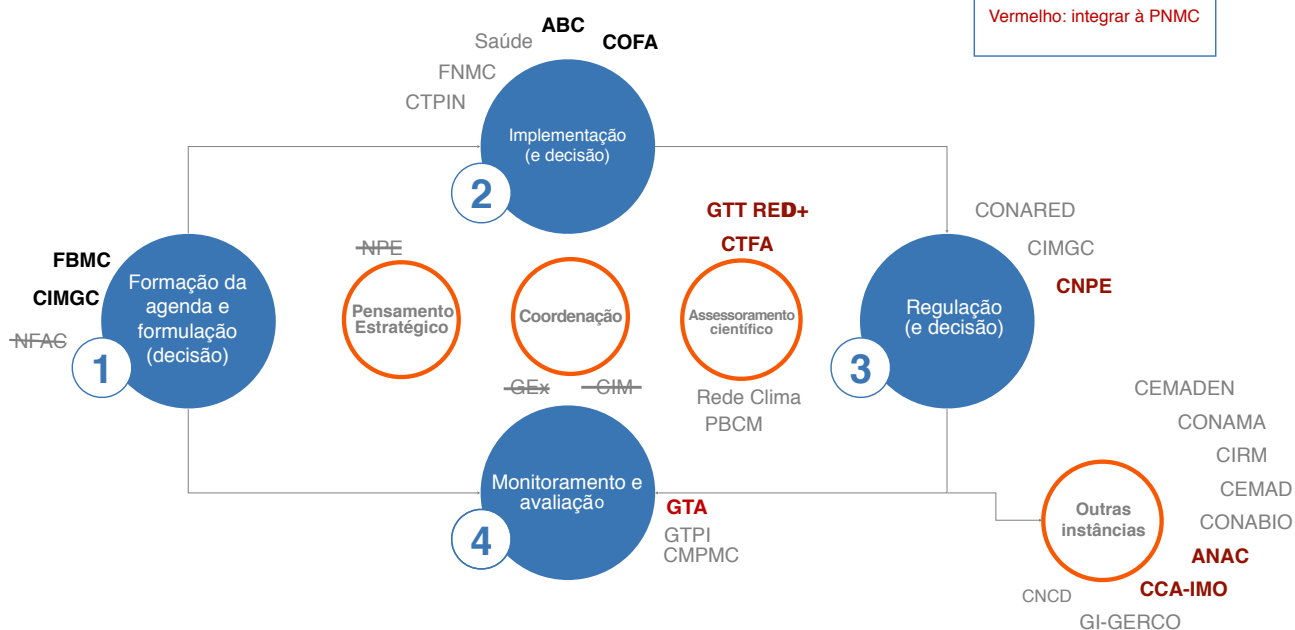
Levando em conta a constatação acima sobre Atividade e Sobreposições, chega-se ao seguinte conjunto:

TABELA E		QUADRO FINAL				
COLEGIADOS		Atividade	Efetividade e Transparência	Legitimidade e Representatividade	Relevância	RECOMENDAÇÃO
1	CIM	Inativo	Inefetivo e não transparente	Legítimo mas requer melhorias na representatividade	Relevante à definição das metas brasileiras no passado	Eliminar
2	GEX	Inativo	Inefetivo e não transparente	Legítimo mas requer melhorias na representatividade	Relevante à definição das metas brasileiras no passado	Eliminar
3	CIMGC	Ativo	Efetivo e transparente	Legítimo mas requer melhorias na representatividade e na conexão com outros colegiados	Relevante mas alheio ao processo de metas brasileiras	Ajustar ou aproveitar
4	FBMC	Reativado	Inefetivo, transparente e sem memória	Legítimo e representativo	Relevante à definição das metas brasileiras no passado	Ajustar ou aproveitar
5	NAFT	Inativo	Inefetivo e não transparente	Legítimo mas não representativo	Não relevante à definição das metas brasileiras	Eliminar
6	NPE	Inativo	Efetivo, não transparente e sem memória	Legítimo mas não representativo	Não relevante à definição das metas brasileiras	Ajustar ou aproveitar
7	FNMC	Ativo	Efetivo e transparente	Legítimo e representativo	Não relevante à definição das metas brasileiras	Manter
8	COFA	Ativo	Efetivo e transparente	Legítimo e representativo	Não relevante à definição das metas brasileiras	Manter
9	ABC	N/D	Efetivo, não transparente e com memória	Legítimo e representativo	Não relevante à definição das metas brasileiras	Manter
10	CNPE	Ativo	Efetivo e transparente	Legítimo mas requer melhorias na representatividade e na conexão com colegiados da PNMC	Não relevante à definição das metas brasileiras	Ajustar ou aproveitar
11	CTPIN	Reativação	Efetivo, não transparente e sem memória	Representativo e requer melhorias na legitimidade	Não relevante à definição das metas brasileiras	Ajustar ou aproveitar
12	CONAREDD+	Ativo	Efetivo, com memória mas disfuncional perante sociedade	Requer melhorias na legitimidade perante e na conexão com colegiados da PNMC	Não relevante à definição das metas brasileiras	Ajustar ou aproveitar
13	GTT de REDD+	Ativo	Efetivo, com memória mas disfuncional perante sociedade	Requer melhorias na legitimidade perante e na conexão com colegiados da PNMC	Relevante à definição das metas brasileiras	Ajustar ou aproveitar
14	GTA (PNA)	Ativo	Efetivo e transparente	Legítimo e representativo	Relevante à definição das metas brasileiras	Manter

TABELA E		QUADRO FINAL				
COLEGIADOS		Atividade	Efetividade e Transparência	Legitimidade e Representatividade	Relevância	RECOMENDAÇÃO
15	PPCDAM	Ativo	Efetivo, não transparente e com memória	Legítimo e representativo	Não relevante à definição das metas brasileiras	Ajustar ou aproveitar
16	PPCERRADO	Ativo	Efetivo, não transparente e com memória	Legítimo e representativo	Não relevante à definição das metas brasileiras	Ajustar ou aproveitar
17	SAÚDE	Reativação	Efetivo, não transparente e com memória	Legítimo e representativo	Não relevante à definição das metas brasileiras	Ajustar ou aproveitar
18	CMPMC - CN	Ativo	Efetivo e transparente	Legítimo e representativo	Não relevante à definição das metas brasileiras	Manter
19	CTFA	Ativo	Efetivo e transparente	Legítimo e representativo	Não relevante à definição das metas brasileiras	Ajustar ou aproveitar
20	CCA-IMO	Ativo	Efetivo e transparente	Legítimo mas requer melhorias na representatividade e na conexão com colegiados da PNMC	Relevante à definição das metas brasileiras	Ajustar ou aproveitar

## Governança: diagnóstico 2017

Riscado: eliminar/substituir  
**Negrito: fortalecer/ajustar**  
 Vermelho: integrar à PNMC



Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?



© Kirrawicz/ Shutterstock



## Avaliação

### *coordenação, sobreposições e lacunas*

A mudança climática é uma área em que a política e a prática tendem a preceder a teoria ou a avançar simultaneamente. Não há um marco teórico consolidado “pronto para o uso” em avaliações da governança das políticas de mudança do clima no mundo. Assim sendo, são tomados como parâmetros nesse estudo aqueles relevantes para políticas públicas, em geral.

No caso da Política Nacional de Mudanças Climáticas brasileira, orchestra-se um conjunto de medidas institucionais voltado a compromissos domésticos e internacionais, tendo como desafio principal manter ativos e concatenados múltiplos esforços e frentes de ação.

Constatou-se neste trabalho que os espaços de decisão, formulação e implementação da PNMC foram sendo criados ora para atender demandas provenientes da Convenção-Quadro, ora por oportunidade de estabelecer cooperação internacional e, em menor grau, para implementar as diretrizes da Lei 12.187/2009 que instituiu a política nacional. O desenho revelado nos quadros acima mostra a governança da PNMC como experimental e dedicada a instrumentos. Isso se diferencia de políticas onde há liderança executiva clara e mecanismos que geram convergência das ações de governo com seus projetos. Não há um poder “racionalizante” desses arranjos, pois não existe uma estratégia deliberada que fixe a direção, focalize o escopo, defina (os limites) da organização e proveja consistência.

Em algum momento no tempo, houve a expectativa de que o Plano Clima exercesse o papel de integração desejado das ações e dos instrumentos relevantes no campo da mudança climática. Entretanto, ele foi gradualmente abandonado como instrumento de ação e de coordenação.

No que tange à visão estratégica, não há gravitação em torno de um projeto comum e em cuja direção há um esforço político de negociação de poder para a obtenção de adesões.

Esse experimentalismo gerou fragmentação da política ao longo dos anos. Já em 2009, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou vasta auditoria<sup>8</sup> acerca de ações no campo de mudanças climáticas e constatou evidências de que os mecanismos adotados no âmbito das políticas públicas do Governo Federal se mostravam insuficientes para mitigar os efeitos negativos das mudanças climáticas sobre regiões críticas do país (Semi-Árido, Amazônia e região costeira). Dentre seus principais achados, o TCU destacou:

- Que o tratamento das questões relacionadas ao tema mudanças do clima, no âmbito federal, dava-se de forma pulverizada, entre diversos atores. Avaliou-se que tal situação poderia estar afetando a atuação nessa área, uma vez que os resultados ainda eram tímidos, em especial, ante a constatação da falta de estudos, verificando os riscos a que se expõe o país aos efeitos desse fenômeno;
- Que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima não previa os mecanismos necessários para a execução das ações propostas, não possuía um modelo de gerenciamento de suas ações, bem como não divulgava as ações e os resultados obtidos;
- Que, apesar da existência de linhas de financiamento para fomentar crédito condicionado às ações de preservação ambiental, esses recursos estavam sendo pouco utilizados pelos potenciais usuários;
- Que existiam problemas na gestão do monitoramento de dados costeiros e oceanográficos no

<sup>8</sup> <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/monitoramento-das-auditorias-em-mudancas-climaticas-1.htm>

país, sendo realizado de forma dispersa e para finalidades diferentes, não havendo no país um banco de dados que consolidasse essas informações, sem haver séries temporais suficientes para verificação de tendências e construção de cenários climáticos.

O TCU recomendou à Casa Civil, no papel de coordenadora do CIM, que elaborasse um plano de ação com objetivo de implementar as medidas prioritárias, definindo atribuições e responsabilidades para as comissões e órgãos afetos ao tema, especialmente quanto à implementação de sistema permanente de monitoramento de variáveis oceânicas, de adaptação às secas no semi-árido e de consolidação do desenvolvimento sustentável na Amazônia. O tribunal também recomendou à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e ao Ministério do Meio Ambiente que incorporassem à Agenda Ambiental Portuária discussões acerca da necessidade de adaptação do setor portuário aos impactos das mudanças climáticas.

Oito anos depois, pode-se inferir que esse quadro não mudou para melhor. Não foram criados espaços de pactuação nem no âmbito federal nem no federativo que não os tradicionais comitês, grupos ou comissões, como se poderia. Com essa característica, caso não haja uma definição explícita das competências de cada uma das unidades atuantes, pode resultar prejudicada essa atuação, afetando negativamente os resultados com vistas ao enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas. Isso porque, além do risco da duplicação de esforços, implicando maiores gastos públicos para se obter o mesmo resultado, pode ocorrer conflito de competências gerando competitividade entre os ato-

res, tornando-os oponentes ao invés de parceiros que necessitariam ser, tendo em vista a natureza da causa a ser defendida.

Nos anos mais recentes, essa fragmentação se somou à centralização propositada de decisões no MMA. Conforme relatório público elaborado pelo MMA à Controladoria Geral da União (CGU)<sup>9</sup>, “o período 2010-2016 modificou o cenário da governança para mudança do clima no Brasil, a partir do fortalecimento da atuação do MMA, com a criação da SMCQ e com a aprovação da PNMC, centralizando neste Ministério a coordenação de atividades que eram exercidas por outros órgãos governamentais com atuação sobre o tema. Anteriormente, os principais compromissos nacionais no âmbito da UNFCCC estavam sob responsabilidade do então Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). A criação da PNMC não resolveu essa dicotomia, desacoplando a negociação e a implementação nacional de decisões da Convenção das obrigações assumidas internacionalmente, em especial a Comunicação Nacional, incluindo seu Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, a implementação dos Mecanismos do Protocolo de Quioto e a futura regulamentação do Artigo 6 (Mecanismos de Mercado) no âmbito do Acordo de Paris. A governança deverá ser unificada, de forma que um único órgão possa assumir a coordenação de todo esforço nacional na área de mudança do clima, o que inclui o apoio técnico que subsidia as negociações internacionais e o monitoramento e apoio à implementação das políticas nacionais e dos compromissos internacionais assumidos. Aos ministérios setoriais, deverá caber a condução dos temas específicos, incluindo a coordenação dos esforços

<sup>9</sup> [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/485556/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_MMA%20-%20Relatorio%20Final%20Consolidado.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/485556/RESPOSTA_PEDIDO_MMA%20-%20Relatorio%20Final%20Consolidado.pdf).

para implementação de compromissos setoriais, como tecnologia, energia e agricultura, entre outros. Deverá caber ao MRE, como já o faz hoje, coordenar a formulação das posições defendidas pelo País nos foros internacionais.” (grifo desta autora)

Por último, recomenda-se atentar para a necessidade de se reforçar tanto a intersectorialidade quanto a coordenação na governança da PNMC, principalmente com vistas à implementação de compromissos “economy-wide”, como os assumidos pelo Brasil em relação ao Acordo de Paris.

A coordenação ordena esforços com o objetivo de realizar uma divisão técnica de trabalhos e também acertar o direcionamento político de ações setoriais em um mesmo sentido. A intersectorialidade se remete à integração de diversos setores com vistas à solução de problemas interdependentes, buscando superá-los por meio da cooperação e da complementação de ações entre diversos setores.

Há de se reforçar ações gerenciais e também respostas integrais na busca por soluções para o problema climático global.



© Valdeir Galor/SMCS



Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?



© 24November / Shutterstock

## Conclusões

### *coordenação, sobreposições e lacunas*

Quando juntamos as descrições dos colegiados na Parte 1 com a avaliação dos critérios na Parte 2 em um quadro único de avaliação, considerando ainda o histórico da PNMC nos últimos 20 anos, surgem as seguintes recomendações:

- (a) Arranjos que se encontram inativos, como CIM e GEx, precisam ser substituídos imediatamente por uma estrutura de coordenação estratégica funcional, sob o risco da fragmentação se ampliar e afetar negativamente os resultados da política perante a comunidade nacional e internacional;
- (b) A CIMGC executa bem suas funções e se encontra em atividade há 18 anos, sem descontinuidade; no entanto, ela não tem estrutura representativa da sociedade e acumula as funções de definição e de regulação; recomenda-se avaliar como melhor aproveitar o acúmulo histórico dessa estrutura em uma nova governança, de modo que não se percam os seus pontos fortes; eventualmente, ela deveria continuar existindo, com foco na regulação do novo MDL (MDS) até quando esse existir;
- (c) O Fórum Brasileiro é o a única instância da qual participa o Presidente da República; nesse sentido, pode ser fortalecido e/ou podem ser ativados outros canais para a liderança presidencial (como o próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social ou CDES);
- (d) Grupos relevantes à PNMC sem ‘vasos comunicantes’ com a mesma precisam de uma estrutura que exerça boa coordenação da mesma; isso inclui: CCA-IMO, GTA, GTT REDD+, CIMGC e REDD+, fora os inativos CIM e GEx;
- (e) Estruturas setoriais como CTPIN e Saúde precisam ter mais pulso e serem menos reativas, já que se formaram em torno dos planos setoriais e depois perderam força; uma maneira de organizá-las efetivamente é oferecer a ligação com os grupos de assessoramento científico e impulsionar o financiamento por meio dos fundos existentes ou do uso dos próprios fundos setoriais;
- (f) Os instrumentos de financiamento (FNMC, Fundo Amazônia e ABC) não estão contidos em uma estrutura de monitoramento transparente e unificado, que bastaria para dar impulso estratégico às mesmas e orientar uma visão de implementação da política como um todo; caberia à Fazenda e ao MPOG a função de organização disso. Porém:
- (g) Outras instâncias com relevo na definição de políticas territoriais, como GI-GERCO, CIRM, CNCD e CEMAD, podem se beneficiar de algum mecanismo de articulação com a PNMC, que pode ser o Fórum Brasileiro ou algum novo arranjo com capacidade estratégica e coordenativa;
- (h) A CMMC exerce um importante papel de fiscalização do Executivo, a partir do mandato clássico do Legislativo, e pode servir como mecanismo de transparência à sociedade das funções exercidas pelos colegiados aqui indicados;
- (i) As sobreposições entre COFA e CONAREDD+ e entre CTFA e GTT REDD+ precisam ser resolvidas, de modo que não existam grupos trabalhando com metodologias diversas que impactam a contabilidade dos resultados de mitigação do Brasil em grandes proporções, além da cooperação financeira;



- (j) A relação entre GTPI dos Planos de Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCDs) e a CONAREDD+ precisa ser fortalecida e continuada, e eventualmente contemplar de alguma maneira a CMMC, já que está ali o vaso comunicante com a PNMC;
- (k) Nota-se a ausência de espaços ativos de pensamento estratégico na governança posta, inclusive no que se refere a questões de longo prazo; o Núcleo constituído no âmbito da SAE tem uma modelagem interessante para a consideração de pensamento independente e estratégico na formulação da PNMC; na realidade, os grandes programas e estudos que existem com essa função não estão consolidados em um fórum institucionalizado; são eles: PMR (Fazenda), Opções de Mitigação (MCTIC), IES-Brasil (FBMC) e Brasil 2040 (Extinta SAE/PR);
- (l) Não há um colegiado debruçado sobre questões internacionais, ainda que o CIMGC tenha mandato para tal. Assim, há que se considerar como o MRE pode melhor alinhar a política externa ao desenvolvimento resiliente e de baixo carbono do país;
- (m) Há lacunas para tratamento de instrumentos setoriais onde há pouco apetite para avanços, como a siderurgia (incluída nas NAMAs em 2009, mas sem avanços desde então). Sem pressão por parte de uma instância de alto nível de governo e com ascendência sobre diversas pastas, esses aspectos não ganharão tração;
- (n) Por outro lado, há áreas totalmente distantes da PNMC, como a aviação civil e a navegação marítima internacional, que contam somente com o MRE com ponto de ligação; do ponto de vista da sociedade, é fundamental que esses setores sejam tratados como parte integral da PNMC e não como independentes do todo, até mesmo porque afetam e são afetados pelos demais, e podem conferir vantagens/desvantagens comparativas à economia brasileira;
- (o) Para o longo prazo, recomenda-se que as secretarias da Presidência da República, junto com o MPOG, possam ser responsabilizadas e que o espaço do FBMC possa ser inicialmente aproveitado para a formação da agenda, já que o desenvolvimento está associado a pastas de planejamento e não necessariamente a pastas temáticas, ainda que essas possam ser envolvidas (a exemplo do MME/EPE, no caso de energia);
- (p) São 13 de um total de 30 colegiados da PNMC (43% do total) que estão sob a guarda do Ministério do Meio Ambiente, revelando uma concentração da temática ainda como ambiental; três dos colegiados mencionados estão inativos e dois se sobrepõem apesar da secretaria ser feita pelo mesmo MMA;
- (q) Por outro lado, há apenas projetos e programas, como a PMR e a autoridade nacional designada para o Fundo Verde do Clima, instituídos no âmbito do Ministério da Fazenda; há que se considerar a possibilidade de envolver o setor fiscal e de planejamento na regulação econômica da mitigação de emissões e na adaptação (considerando o custo social do carbono);
- (r) Sobre precificação real e positiva, os esforços existentes estão concentrados na etapa de formação da agenda, o que poderá ensejar a projeção de uma instância reguladora no futuro; Seroa da Motta<sup>10</sup> sugere que uma agência autônoma seja responsável pela implementação dos objetivos do marco regulatório disposto em lei, como início da articulação entre os governos federal e estaduais, o setor privado e as ONGs;
- (s) Envolver a Comissão Mista Permanente do Congresso Nacional em seu papel de fiscalizador pleno;
- (t) Solicitar ao TCU acompanhamento e novas auditorias sobre a PNMC.

<sup>10</sup> [http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_mudancadoclima\\_port.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_mudancadoclima_port.pdf)

# Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?

Diagnóstico do desenho e da evolução dos arranjos de governança da PNMC

Apoio/Patrocínio:

