



Mapeamento Institucional e das Políticas de Transição Climática Justa na Agropecuária Brasileira

Julho 2023



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



AUTORAS

Joana Chiavari

Diretora de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

joana.chiavari@cpiglobal.org

Luiza Antonaccio

Analista Legal Sênior, CPI/PUC-Rio

AGRADECIMENTOS

As autoras gostariam de agradecer Priscila Souza e Cristina Leme Lopes pelas contribuições à pesquisa, Natalie Hoover El Rashidi, Giovanna de Miranda e Camila Calado pela revisão e edição do texto e Meyrele Nascimento e Nina Vieira pela elaboração das figuras e formatação do texto.

SOBRE O CLIMATE POLICY INITIATIVE

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência internacional em análise de políticas públicas e finanças, que possui seis escritórios ao redor do mundo. No Brasil, é afiliado à PUC-Rio. O CPI/PUC-Rio apoia políticas públicas climáticas no país, através de análises baseadas em evidência e parcerias estratégicas com membros do governo e da sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE

Transição Climática, Agropecuária, Mitigação, Adaptação

CITAÇÃO SUGERIDA

Chiavari, Joana e Luiza Antonaccio. *Mapeamento Institucional e das Políticas de Transição Climática Justa na Agropecuária Brasileira*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023.



LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Transição para Agricultura de Baixo Carbono	10
Figura 2. Linha do Tempo das Políticas de Mitigação e Adaptação Climática na Agropecuária	16
Figura 3. Representação das Políticas de Transição Climática Justa na Agropecuária	30
Figura 4. Mapeamento Institucional do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa)	32
Figura 5. Mapeamento Institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA)	33
Figura 6. Mapeamento Institucional do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)	34
Figura 7. Mapeamento Institucional do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	35

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agricultura de Baixo Carbono
Adene	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
CPI/PUC-Rio	Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
CMN	Conselho Monetário Nacional
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ILPF	Integração Lavoura-Pecuária-Floresta
Mapa	Ministério da Agricultura e Pecuária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
PD&I	Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
PNA	Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PGPM-Bio	Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSR	Prêmio do Seguro Rural
SAFs	Sistemas Agroflorestais
SINABC	Sistema de Informações do Plano ABC
SPD	Sistema Plantio Direto
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
ZARC	Programa Nacional de Zoneamento Agrícola de Risco Climático

SUMÁRIO

Introdução	6
O Que É Transição Climática na Agropecuária?	9
O Que É uma Transição Climática Justa na Agropecuária?	11
Quem São os mais Vulneráveis na Transição Climática na Agropecuária?	13
Metodologia do Mapeamento das Políticas de Mitigação e Adaptação Climática na Agropecuária	14
Evolução das Políticas de Mitigação e Adaptação Climática na Agropecuária	15
Políticas Orientadoras do Setor Agropecuário	17
Mapeamento das Políticas de Mitigação e Adaptação na Agropecuária	18
Políticas de Mitigação	18
Políticas de Adaptação	25
Representação das Políticas de Transição Climática Justa na Agropecuária	30
Mapeamento Institucional das Políticas de Mitigação e de Adaptação Climática na Agropecuária	31
Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa)	31
Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA)	32
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)	33
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	34
Conclusão	36
Referências	37

INTRODUÇÃO

Um quarto das emissões de gases de efeito estufa do Brasil decorrem de atividades agropecuárias. O setor contribui para o agravamento da crise climática ao mesmo tempo em que é afetado pelos efeitos dela, enfrentando eventos extremos de temperatura e precipitação cada vez mais frequentes (SEEG 2021).

A severidade dos riscos climáticos exige a adoção em grande escala de ações de transição para práticas de baixo carbono, baseadas em tecnologias sustentáveis, que conciliem o aumento da produtividade, sem a expansão da área cultivada, com a resiliência aos eventos climáticos.

Isso inclui tanto medidas de mitigação – como plantio direto, recuperação de pastagens degradadas, sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF), sistemas agroflorestais (SAFs), florestas plantadas, rotação de culturas, utilização mais eficiente de fertilizantes e de técnicas para uma melhor gestão do solo – como medidas de adaptação, cujo objetivo é gerenciar o risco climático nas atividades agropecuárias, aumentar a resiliência dos sistemas agropecuários e reduzir sua vulnerabilidade.

Instrumentos como crédito rural, assistência e extensão rural, seguro rural e pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) possuem um papel fundamental para promover a adoção dessas medidas. Mas a implementação desses instrumentos precisa levar em consideração o contexto dos diferentes grupos de produtores para realizar a transição justa para uma agricultura de baixo carbono.

Os produtores rurais são um grupo heterogêneo e são afetados de formas e intensidades distintas pelos riscos climáticos. O Brasil conta com mais de cinco milhões de propriedades rurais, que possuem uma enorme diversidade social, econômica e cultural. Além disso, uma grande parte da produção agropecuária está concentrada em um número reduzido de produtores – aproximadamente 4% das propriedades rurais abarcam 63% das terras agrícolas (IBGE 2017).

Os impactos no volume de produção e na renda gerada também apresentam consideráveis variações de acordo com as culturas e regiões geográficas. Regiões mais pobres do Brasil, como o Nordeste, onde a população apresenta historicamente piores condições de renda, educação e moradia, serão afetadas de forma desproporcional (World Bank Group 2023).

Desta forma, as estratégias para promover uma agricultura de baixo carbono e reduzir em escala as emissões do setor agropecuário devem abarcar, prioritariamente, a maior parte das terras agrícolas, mas sem aumentar as distorções entre os diferentes grupos de produtores rurais, nem resultar na exclusão dos grupos mais vulneráveis.

Neste documento, pesquisadoras do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) apresentam um mapeamento das políticas de mitigação e adaptação climática na agropecuária brasileira, identificando os órgãos governamentais responsáveis pela implementação e a presença de elementos de justiça.

Esse mapeamento representa um passo importante para compreender as políticas públicas atuais (para onde estão direcionadas, o que priorizam, se incorporam dispositivos para inclusão dos produtores mais vulneráveis na transição) e para delinear estratégias de transição inclusivas, buscando, assim, alinhar objetivos climáticos e sociais, possibilitando políticas mais eficientes.

DESTAQUES

- O setor agropecuário tem políticas públicas que buscam promover a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas. Esse arcabouço de políticas governamentais, caso bem implementado, pode ser usado como elemento catalisador para a transição em escala para uma agropecuária de baixo carbono.
- Políticas com viés climático estão concentradas a partir de 2010, o que parece estar associado ao lançamento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), em 2009, que inaugurou o compromisso do Estado brasileiro com a redução de emissão de gases de efeito estufa e resultou na adoção de um Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC).
- Elementos de justiça estão presentes tanto em políticas de mitigação quanto de adaptação e encontram-se vinculados, frequentemente, à priorização da agricultura familiar e à elevação de renda.
- A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), a Política Nacional de Florestas Plantadas e a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta merecem destaque por serem políticas que visam a transição para uma agropecuária de menor emissão de carbono e que possuem, entre os seus objetivos, elementos de justiça.
- A linha de crédito Pronaf ABC+ é a única política de crédito que incorpora elementos de justiça e de transição para uma agropecuária de baixo carbono.
- O Plano ABC/ABC+ prevê ações de capacitação e assistência técnica, que podem ser fortalecidas e direcionadas para pequenos produtores, agricultores familiares e beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
- Em termos de governança, o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) é o principal ator para a implementação das políticas mapeadas. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) também participa, sendo um co-gestor de políticas relevantes, como o Plano Safra e o Seguro Rural.

RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA

- Compreender as oportunidades de alinhamento entre políticas climáticas e políticas de desenvolvimento social no meio rural, e seus possíveis *trade-offs*, é desejável para que o país cumpra com suas metas climáticas e atinja o desenvolvimento socioeconômico e ambiental.
- Fortalecer as políticas de transição para uma agropecuária de baixo carbono que contemplem, em seus objetivos, elementos de justiça, como é o caso da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), da Política Nacional de Florestas Plantadas e da Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta, bem como a linha de crédito Pronaf ABC+. Entretanto, é oportuno avaliar se a implementação dessas políticas garante que grupos de produtores mais vulneráveis sejam efetivamente beneficiados e incluídos no processo de transição.
- Ampliar o acesso à capacitação e assistência técnica - inicialmente previstas no Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC/ABC+) apenas para grandes produtores - com vistas a incluir também pequenos produtores e agricultores familiares beneficiários do Pronaf.
- Alinhar a coordenação entre o Mapa e o MDA no âmbito das políticas que possuem gestão compartilhada.

O QUE É TRANSIÇÃO CLIMÁTICA NA AGROPECUÁRIA?

GLOSSÁRIO

Transição é entendida como um estágio intermediário entre uma situação e outra, uma mudança de uma condição a outra (HOUAISS sda).

Clima é o conjunto dos fenômenos meteorológicos (temperatura, pressão atmosférica, ventos, precipitações etc.) que caracterizam uma região, tendo em conta o modo como influenciam a vida nesse lugar (HOUAISS sdb).

Agropecuária é a “teoria e prática da agricultura e da pecuária, considerando suas relações mútuas”, sendo a agricultura um conjunto de práticas que visam preparar o solo para a produção de vegetais e/ou a criação de animais úteis e necessários ao homem (HOUAISS sdc).

Transição climática na agropecuária é a mudança de uma determinada prática de preparação do solo para a produção de vegetais e/ou animais para uma prática que se preocupe com os impactos das mudanças climáticas e do aumento de temperatura da Terra.

A transição climática na agropecuária é a mudança de uma prática que emite grande quantidade de dióxido de carbono para outra prática de menor emissão de carbono (Figura 1).

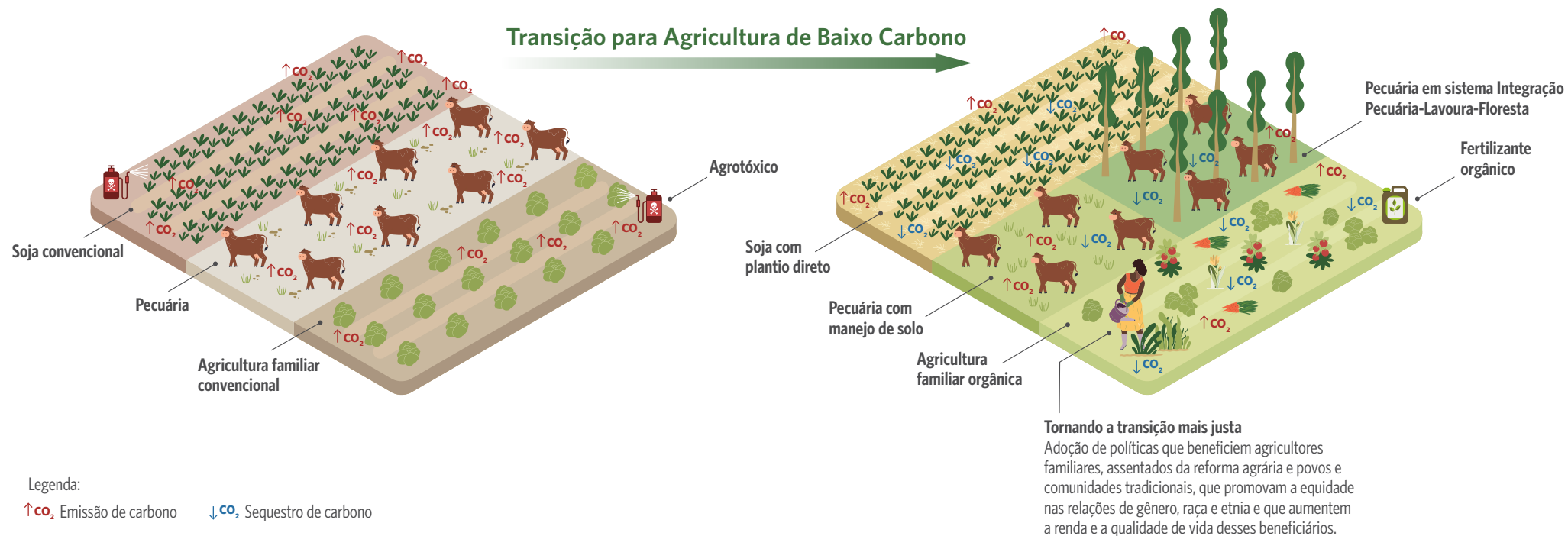
Existem duas formas de diminuir a emissão de gás carbônico: (i) adoção de práticas que emitem menos dióxido de carbono ou (ii) adoção de práticas que o capturam. Um exemplo de práticas que emitem menos carbono é a utilização do sistema de plantio direto, no qual o produtor deixa palha e resíduos das plantas na superfície do solo, permitindo a produção de sementes de maior qualidade e o aumento da matéria orgânica no solo, o que reduz as emissões de gases de efeito estufa. Além disso, há a possibilidade de mudar o sistema de produção para um de menor emissão, como a mudança da agricultura convencional para a agricultura agroecológica, e a possibilidade de alterar os insumos ou a tecnologia empregada no cultivo para opções menos emissoras, como, por exemplo, a troca de insumos de base mineral para aqueles de base vegetal.

Já práticas que capturam carbono incluem a plantação de árvores nas imediações da área cultivada, servindo como instrumento natural de captura do carbono emitido pela agropecuária, ou a mudança na forma de gestão do solo para práticas mais sustentáveis que aumentam a capacidade de sequestro de carbono.

De acordo com a PNMC, instituída pela Lei nº 12.187/2009, “mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros” são denominadas de ações de mitigação, que é justamente o que ocorre nos exemplos acima.

Nesse sentido, falar em transição climática na agropecuária é falar, a rigor, em ações de mitigação, em linha com a definição da PNMC. Isso, porém, não garante que a transição seja justa.

Figura 1. Transição para Agricultura de Baixo Carbono



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

O QUE É UMA TRANSIÇÃO CLIMÁTICA JUSTA NA AGROPECUÁRIA?

De acordo com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (*United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*), a agropecuária é o setor com a maior força de trabalho do mundo, abarcando cerca de um a cada três trabalhadores. Ao mesmo tempo, é o setor que tem a maior concentração de pessoas em situação de pobreza (UNFCCC 2020).

Adicionar a camada do 'justo', portanto, não é trivial. A definição de **justo**, como um adjetivo, é aquilo “que é conforme à justiça, à equidade, à razão” (HOUAISS sdd). A **equidade**, por sua vez, é o “respeito à igualdade de direito de cada um, que independe da lei positiva, mas de um sentimento do que se considera justo, tendo em vista as causas e as intenções” (HOUAISS sde). Já a **igualdade**, no Direito, traduz-se como “igualdade material”, que significa que a lei deve tratar diferentemente os desiguais. Ou seja, a lei precisa reconhecer que a sociedade é composta por pessoas com diferentes origens e que, por conta delas, há grupos de pessoas que são desfavorecidos. Para esses grupos, com o objetivo de promover a igualdade material, a lei deve dispor de condições diferentes para ajudá-los a alcançar o mesmo lugar dos grupos que não apresentam esse desfavorecimento histórico. Assim, o “Estado [deve] intervir para corrigir as distorções oriundas de aspectos históricos que desembocaram em diferenças de índole econômica, social e cultural entre os grupos sociais” (Simão e Rodvalho 2014).

Para tanto, o poder público pode implementar políticas cujo objetivo principal é a diminuição das distorções históricas entre grupos de pessoas, que podem ser denominadas de políticas de cunho social, bem como inserir elementos de justiça em políticas com outros objetivos. Nesse sentido, é preciso reconhecer que eventos climáticos extremos atingem de forma desproporcional os mais vulneráveis, que já sofrem com a fome, com conflitos e com a pobreza e são os que historicamente menos contribuíram com as emissões de gases de efeito estufa (IPCC 2023; OCHA, IFRC e Red Cross Red Crescent Climate Centre 2022).

Desta forma, enquanto políticas de transição climática tratam, a rigor, de ações de mitigação, políticas de transição justa devem também incluir ações de adaptação às mudanças climáticas, entendidas como “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima” (Lei nº 12.187/2009). A transição climática justa na agropecuária, portanto, considera que a redução da emissão de gases de efeito estufa nas atividades econômicas impacta a vida dos produtores rurais e procura minimizar seus efeitos.

Sendo assim, políticas públicas que visam a transição climática justa na agropecuária tratam, primeiro, de reduzir a emissão de dióxido de carbono no setor, mas vão além: reconhecem que os produtores rurais são heterogêneos e que há grupos desfavorecidos e, assim, promovem ações, incentivos e/ou medidas de gerenciamento de risco climático, aumento da resiliência e da capacidade de adaptação às mudanças climáticas para que a transição não aumente a distorção entre os diferentes grupos de produtores rurais e nem resulte na exclusão de grupos mais vulneráveis.

Nesse sentido, políticas públicas de transição que incorporam elementos de justiça possuem o objetivo de promover práticas que emitem menos gás carbônico do que a agropecuária convencional e, simultaneamente, de elevar a renda e a qualidade de vida dos seus beneficiários, que, por sua vez, são os agricultores familiares, os pequenos produtores rurais, os assentados da reforma agrária, os produtores rurais agrupados em diferentes formas de organização (ex: cooperativas, associações), as comunidades e os povos tradicionais.

Tais políticas podem, ainda, ter como objetivo a promoção da equidade de gênero, geração, raça e etnia.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) sugere que o desafio de implementação de uma transição justa pode ser enfrentado por meio de um forte compromisso com a disseminação de métodos agrícolas com baixo impacto ambiental que promovam, conjuntamente, benefícios sociais (UNEP 2011). Por exemplo: países como Índia, Quênia, Camarões e Reino Unido implementaram iniciativas de transição da agricultura convencional para a agricultura orgânica que evidenciaram menor emissão de gases de efeito estufa e maior necessidade de mão-de-obra. Para tanto, foi necessário investimento na capacitação dessa mão-de-obra. Um dos elementos, portanto, para promover a transição justa seria o oferecimento de assistência e extensão para a população rural se capacitar e participar da mudança para uma produção de baixo carbono.

Ressalta-se, ainda, a necessidade de participação dos produtores rurais para que a assistência e a extensão sejam adequadas conforme as peculiaridades de cada região. De acordo com a UNFCCC (2020, p. 38, tradução das autoras), "a organização de agricultores e trabalhadores é um passo importante para dar voz às comunidades rurais na formulação de políticas para o desenvolvimento rural e a ecologização da agricultura, e a inclusão de mulheres agricultoras é especialmente importante."¹ Sugere, ainda, a formação de cooperativas para ajudar no acesso ao conhecimento, insumos, financiamento e mercados a preços justos.

PILARES PARA A TRANSIÇÃO JUSTA RECONHECIDOS INTERNACIONALMENTE

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) estabelece três pilares que devem orientar a transição justa: (i) consulta e diálogo social; (ii) proteção social; e (iii) treinamento e capacitação (UNFCCC 2020).

- **Consulta e diálogo social:** A consulta e o diálogo social representam uma ferramenta essencial para antecipar e gerenciar os efeitos que a transição para uma economia de baixo carbono pode causar na qualidade do emprego. Um pré-requisito para o diálogo social é o respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, tais como: liberdade de associação e proteção do direito de organização (sindicatos).
- **Proteção social:** As políticas de mitigação podem ter um impacto negativo sobre as empresas e os trabalhadores em setores de alta emissão de gases de efeito estufa. A formulação de políticas de proteção social, incluindo seguro-desemprego, benefícios, treinamento, capacitação e redistribuição da força de trabalho, servem como uma rede de segurança para a empresa e o trabalhador em épocas de transformação econômica para a produção de serviços e produtos de baixo carbono.
- **Treinamento e capacitação:** A transição para uma economia de baixo carbono vai demandar treinamento e capacitação para os trabalhadores – que já trabalham no setor e/ou novos trabalhadores – se adequarem às atividades compatíveis com essa economia. Isso pode ser um desafio, considerando a eventual escassez de profissionais qualificados para treinar e capacitar, bem como o andamento acelerado de alguns setores para a transição e a pouca atratividade de trabalhar em alguns setores.

¹ Texto original: "The organization of farmers and workers is an important stepping stone to giving rural communities a voice in policymaking for rural development and greening agriculture, and the inclusion of women farmers is especially important" (UNFCCC 2020, p. 38).

QUEM SÃO OS MAIS VULNERÁVEIS NA TRANSIÇÃO CLIMÁTICA NA AGROPECUÁRIA?

Não é simples identificar quem são os mais afetados quando pensamos num cenário de transição para uma agricultura de baixo carbono. Existem diversas formas de classificar os produtores rurais, como, por exemplo, pelo tamanho da sua propriedade, pela receita anual e pelo modo de produção.

O Código Florestal define o pequeno produtor como aquele que detém posse ou propriedade de até quatro módulos fiscais, o que varia de acordo com a região do país.²

O Conselho Monetário Nacional (CMN) diferencia os produtores rurais de acordo com a sua receita anual e adota a seguinte classificação (Mapa 2021a):

- pequenos: aqueles que declaram até R\$500.000,00 de receita bruta anual;
- médios: aqueles que declaram mais de R\$ 500.000,00 até R\$ 2.400.000,00;
- grandes: aqueles que declaram acima de R\$ 2.400.000,00.

A Lei da Agricultura Familiar, por sua vez, define como agricultor familiar aquele que: (i) possui área de até quatro módulos fiscais; (ii) tem mão de obra da própria família, (iii) tem renda familiar vinculada ao estabelecimento; e (iv) gerencia o empreendimento através da sua família.

O modo de produção também é um critério que pode ser considerado para identificar uma maior ou menor vulnerabilidade, identificando, por exemplo, aqueles que produzem para a sua subsistência.

Além dessas categorias, é possível considerar características específicas dos produtores e incluir outros recortes, como: gênero, raça, escolaridade, idade e regionalidade. Por exemplo: o Pronaf, cujo objetivo é financiar e aumentar a produtividade das atividades ligadas à agricultura familiar, gerando renda para agricultores familiares e assentados da reforma agrária, é dividido em subprogramas, como: o Pronaf Mulher e Pronaf Jovem, e cada um tem um objetivo específico.

Cada uma dessas características, ou cada combinação delas, implica maior ou menor grau de (des)favorecimento social e vulnerabilidade. Por exemplo: a partir de um recorte de gênero, é possível identificar que a maioria das propriedades chefiadas por mulheres são para uso de subsistência (Albuquerque et al 2023). Compreendendo quem são essas pessoas, suas características e vulnerabilidades, é possível entender quais políticas públicas são necessárias para que possam participar da transição para uma agricultura de baixo carbono.

² Os módulos fiscais, definidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) como “a área mínima onde a atividade agrícola pode prover, em cada município, subsistência e progresso social e econômico para as famílias que investem sua força de trabalho na mesma”, representam uma medida defasada para retratar o tamanho da propriedade (Incra *apud* Souza, Herschmann e Assunção 2020). Há uma grande variação no tamanho do módulo fiscal por todo o país o que faz com que produtores com a mesma extensão de terra em diferentes municípios sejam classificados de forma diferente. Além disso, apesar do aprimoramento das práticas agrícolas nos últimos 40 anos, o tamanho do módulo fiscal de cada município, criado na década de 1980, permaneceu o mesmo (Souza, Herschmann e Assunção 2020).

METODOLOGIA DO MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS DE MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA NA AGROPECUÁRIA

Para realizar o presente mapeamento, em primeiro lugar, foram identificadas as políticas orientadoras ou “guarda-chuva” do setor. Em seguida, as políticas agropecuárias foram classificadas em dois grupos: (1) políticas de mitigação: possuem o objetivo de reduzir as emissões de gases de efeito estufa ou aumentar os sumidouros e (2) políticas de adaptação: possuem o objetivo de reduzir o impacto das mudanças climáticas já em curso.

A classificação das políticas como de mitigação e/ou de adaptação climática foi feita a partir da identificação da presença dos seguintes instrumentos e/ou ferramentas:

- Crédito;
- Tecnologia, Assistência e Extensão Rural;
- Instrumentos de Gestão de Riscos Climáticos;
- Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I).

Finalmente, uma vez identificadas as políticas de mitigação e as políticas de adaptação para o setor agropecuário, buscou-se verificar quais possuem elementos que denotam o objetivo de promover justiça na transição climática.

Nesse sentido, foram classificadas como “políticas com elementos de justiça” aquelas cujos princípios e/ou objetivos são:

- Beneficiar agricultores familiares, os assentados da reforma agrária, os produtores rurais agrupados em diferentes formas de organização e os povos e comunidades tradicionais;
- Aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor à sua produção;
- Promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários;
- Promover equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia.

EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA NA AGROPECUÁRIA

Antes mesmo da criação de uma política geral voltada para a atividade agropecuária, já existiam, desde as décadas de 1960 e 1970, a Política de Crédito Rural e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), indicando a preocupação do poder público em viabilizar a produção agropecuária, a partir da oferta de crédito e da desoneração do produtor rural em caso de fenômenos naturais adversos, pragas e doenças.

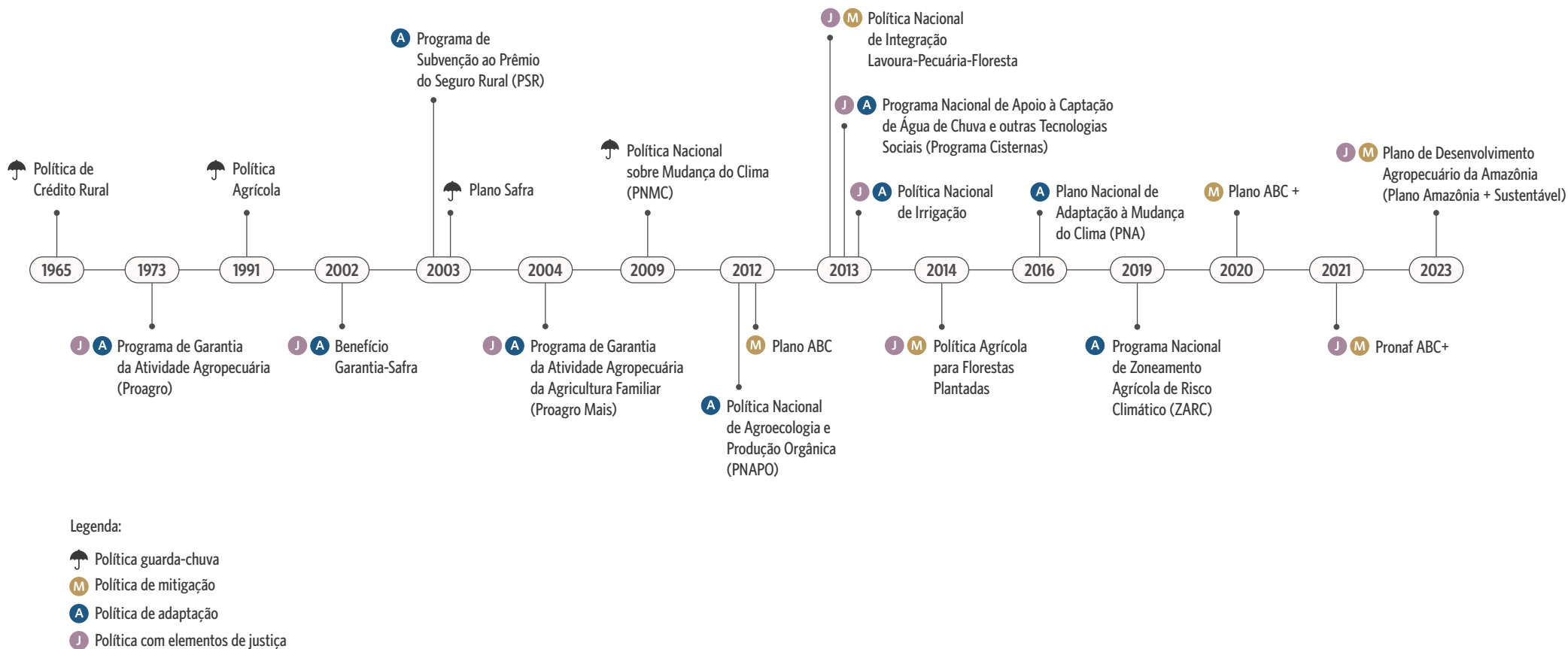
Somente na década de 1990, vinte e seis anos após a criação da Política de Crédito Rural, foi publicada a Política Agrícola com as diretrizes gerais para o setor. Em seguida, foi inaugurada uma linha de crédito destinada aos agricultores familiares, o Pronaf, que, recentemente, passou a ter um subprograma para financiar atividades de baixo carbono, o Pronaf ABC+.

No início dos anos 2000, observa-se a adoção de políticas de adaptação, em especial, o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) e o Benefício Garantia-Safra. Destaca-se, também, o início da publicação do Plano Safra, como consolidação da Política de Crédito Rural.

A partir de 2009, há uma concentração das políticas de mitigação e adaptação, o que não surpreende, tendo em vista a publicação do Plano Nacional de Mudanças Climáticas, que estabelece metas de redução de emissão de gases de efeito estufa para o Brasil, inclusive metas setoriais. Tais metas foram concretizadas no setor agropecuário através do Plano ABC (2010), renovado em 2020, passando a se chamar ABC+.

A Figura 2 apresenta uma linha do tempo com uma visão geral da evolução das políticas agropecuárias relevantes para a agenda de transição climática justa, sendo identificadas as classificadas como: políticas “guarda-chuva”, de mitigação, de adaptação e/ou com elementos de justiça.

Figura 2. Linha do Tempo das Políticas de Mitigação e Adaptação Climática na Agropecuária



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

POLÍTICAS ORIENTADORAS DO SETOR AGROPECUÁRIO

As políticas agropecuárias mapeadas decorrem de duas políticas orientadoras do setor: a Política Agrícola e a Política de Crédito Rural – essa última consolidada pelo Plano Safra.

A Política Agrícola representa a principal diretriz da política agropecuária brasileira. Ela estabelece os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece ações e instrumentos relativos às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.

Seu objetivo é sistematizar a atuação do Estado para que os diversos segmentos intervenientes da agricultura possam planejar suas ações e investimentos numa perspectiva de médio e longo prazos, reduzindo as incertezas do setor. Além disso, busca prestar apoio institucional ao produtor rural, priorizando o atendimento ao pequeno produtor e à sua família, e também compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, entre outros.

Prevê dezenove instrumentos para alcançar seu objetivo, sendo quatro deles com potencial de serem direcionados para a transição justa na agropecuária: o crédito rural, a assistência técnica e extensão rural, o seguro agrícola e a pesquisa e inovação científica e tecnológica.

Já a Política de Crédito Rural possui o objetivo de estimular os investimentos rurais, favorecer o custeio da produção, o extrativismo não predatório e a comercialização, incentivar o aumento de produtividade, apoiar a substituição do sistema de pecuária extensivo pelo intensivo, estimular o desenvolvimento do sistema orgânico de produção, entre outros.

Em 2003, o governo federal passou a publicar o Plano Safra, que, a cada ano (contado de julho a junho do ano seguinte), estabelece quanto o governo federal vai destinar para o financiamento da atividade rural, garantindo crédito para o produtor rural investir e custear sua atividade. Atualmente, as normas sobre o crédito rural são aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).






MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS DE MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO NA AGROPECUÁRIA

As políticas mapeadas apresentam, dentre seus objetivos específicos, a promoção da mitigação e/ou da adaptação climática na agropecuária, a partir da análise dos seguintes instrumentos:

- Crédito;
- Tecnologia, Assistência e Extensão Rural;
- Instrumentos de Gestão de Riscos Climáticos;
- Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I).

Para cada política mapeada, identifica-se também se estão presentes elementos de justiça.

POLÍTICAS DE MITIGAÇÃO

     **PLANO ABC+ (2012/2020)** (Mapa 2021b)

O QUE É

Plano ABC é o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, adotado em 2012, como parte da PNM. O Plano foi renovado em 2020, recebendo o nome de Plano ABC+.

INSTRUMENTOS

- Linha de crédito com a finalidade de financiar as práticas para a redução de carbono, o Programa ABC/ABC+;
- Capacitação e assistência técnica com a finalidade de auxiliar os produtores rurais na transição para uma agricultura de baixo carbono;
- Promoção de práticas conservacionistas, adoção e manutenção de sistemas em integração; melhoramento genético e aumento da diversidade biológica; sistemas de gestão integrada do risco, de previsão climática, de zoneamento territorial e de alerta prévio, acompanhados de efetivos sistemas de contingência; sistemas de análise do desempenho socioeconômico e ambiental;
- Estímulo e apoio à 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 da renda, bem como no controle das emissões de gases de efeito estufa.

META DE MITIGAÇÃO

A meta atual do Plano é mitigar a emissão dos gases de efeito estufa em, aproximadamente, um bilhão de toneladas até 2030.

OBJETIVOS

- Recuperar uma área de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas por meio do manejo adequado e adubação;
- Aumentar a adoção de sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e de Sistemas Agroflorestais (SAFs) em 4 milhões de hectares;
- Ampliar a utilização do Sistema Plantio Direto (SPD) em 8 milhões de hectares;
- Ampliar o uso da fixação biológica de nitrogênio em 5,5 milhões de hectares;
- Promover as ações de reflorestamento no país, expandindo a área com Florestas Plantadas – atualmente, destinada à produção de fibras, madeira e celulose em 3 milhões de hectares – passando de 6 milhões para 9 milhões de hectares;
- Ampliar o uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos de animais para geração de energia e produção de composto orgânico;
- Incentivar a regularização ambiental das propriedades rurais;
- Realizar a transferência de tecnologia, capacitação e assistência técnica;
- Estimular pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico;
- Fomentar mecanismos de reconhecimento e valorização (incentivos econômicos e instrumentos de mercados, como: certificações de diferentes tipos e abrangências, pagamento por serviços ambientais e ecossistêmicos, identificação de origem e rastreabilidade, dentre outros);
- Fomentar instrumentos econômicos, financeiros e fiscais (instrumentos indutores transversais de comercialização de créditos de redução de emissão de gases de efeito estufa);
- Criar e manter sistema de gestão integrada de dados e informações (Sistema de Informações do Plano ABC – SINABC).

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

Inexistente.

● **PROGRAMA ABC/ABC + (2012/2020)**

(Mapa 2023a)

O QUE É

É a principal fonte de financiamento para ações de redução de emissões de carbono na agricultura. Entretanto, apesar de sua relevância, essa linha de investimento corresponde, em média, a apenas 1% do valor anual total de recursos das operações de Crédito Rural (custeio, investimento, comercialização e industrialização).

INSTRUMENTOS

- Crédito

META DE MITIGAÇÃO

A mesma do Plano ABC, aproximadamente 1 bilhão de toneladas.

OBJETIVO

Financiar práticas de redução de emissão de carbono previstas no Plano ABC, visando alcançar suas metas.

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

Inexistente.

●●●● **POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA (2012)** (Decreto nº 7.794/2012)

O QUE É

Consolidação de ações para a promoção da agroecologia e da produção orgânica.

INSTRUMENTOS³

- Crédito rural;
- Assistência técnica e extensão rural;
- Seguro agrícola;
- Pesquisa e inovação científica e tecnológica.

³ Outro instrumento previsto na política é a inclusão de mecanismos de regulação e compensação de preços nas aquisições ou subvenção de produtos extrativistas. Nesse sentido, foi criada a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), que garante um preço mínimo para 17 produtos extrativistas que ajudam na conservação dos biomas brasileiros: açaí, andiroba, babaçu, baru, borracha extrativa, buriti, cacau extrativo, castanha-do-brasil, juçara, macaúba, mangaba, murumuru, pequi, piaçava, pinhão, pirarucu de manejo e umbu. Para mais informações, acesse: bit.ly/437JSQs.

META DE MITIGAÇÃO

Inexistente.

OBJETIVO

Integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica.

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

As diretrizes da política incluem a promoção de sistemas justos e sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que aperfeiçoem as funções econômica, social e ambiental da agricultura e do extrativismo florestal e que priorizem o apoio institucional aos produtores familiares. Além disso, visa contribuir para a redução das desigualdades de gênero, por meio de ações e programas que promovam a autonomia econômica das mulheres.

●●● POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRAÇÃO LAVOURA-PECUÁRIA-FLORESTA (2013) (Lei nº 12.805/2013)

O QUE É

Define o conceito e os princípios, além de promover a expansão do sistema de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF).

INSTRUMENTOS

- Linhas de crédito rural consoante com os objetivos e princípios da Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta e com os interesses da sociedade;
- Capacitação de agentes de extensão rural, públicos, privados ou do terceiro setor, a atuarem com os aspectos ambientais e econômicos dos processos de diversificação, rotação, consorciação e sucessão das atividades de agricultura, pecuária e floresta;
- Estímulo às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica.

META DE MITIGAÇÃO

Inexistente.

OBJETIVO

Mitigar o desmatamento provocado pela conversão de áreas de vegetação nativa em áreas de pastagens ou de lavouras, contribuindo, assim, para a manutenção das áreas de preservação permanente e de reserva legal.

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

Melhorar o retorno financeiro das atividades de integração do conhecimento tradicional sobre o uso sustentável dos recursos naturais; estimular a produção integrada, o associativismo, o cooperativismo e a agricultura familiar.

POLÍTICA AGRÍCOLA PARA FLORESTAS PLANTADAS (2014) (Decreto nº 8.375/2014)

O QUE É

Estabelece estrutura legal para promover as florestas comerciais.

INSTRUMENTOS

- Crédito rural;
- Assistência técnica e extensão rural;
- Seguro agrícola;
- Pesquisa e inovação científica e tecnológica.

META DE MITIGAÇÃO

Inexistente.

OBJETIVO

Aumentar a produção e a produtividade das florestas plantadas, contribuir para a expansão da cobertura florestal, reduzir a pressão sobre as florestas nativas e melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural. Tem como um de seus princípios a mitigação de gases de efeito estufa.

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

Um dos objetivos da política é melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural, notadamente, em pequenas e médias propriedades rurais.

● PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF ABC+) (2021) (Mapa 2023b)

O QUE É

É um subprograma do Pronaf, que, por sua vez, é o principal instrumento de financiamento da agricultura familiar. É o Plano Safra que determina quanto será alocado para o Programa e seus subprogramas.

INSTRUMENTOS (BCB sd)

- Linha de crédito Pronaf ABC+ Floresta: Financia atividades referentes à implantação e ao manejo de sistemas agroflorestais, à exploração extrativista ecologicamente sustentável e à recuperação de áreas degradadas, entre outras;
- Linha de crédito Pronaf ABC+ Agroecologia: Financiamento dos sistemas de base agroecológica ou orgânicos;
- Pronaf ABC+ Bioeconomia: Financia a implantação de sistemas produtivos de exploração extrativista e de produtos da sociobiodiversidade ecologicamente sustentável, entre outros.

META DE MITIGAÇÃO

Inexistente.

OBJETIVO

Promover o desenvolvimento rural e a segurança alimentar.

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

O objetivo primordial do Programa é proporcionar aos produtores familiares o acesso ao crédito. As ações são destinadas a aumentar a capacidade produtiva, gerar emprego e elevar a renda dos agricultores familiares.

 **PLANO AMAZÔNIA + SUSTENTÁVEL (2023)**
(Portaria Mapa nº 575/2023)

O QUE É

Promove a convergência das políticas públicas e privadas voltadas para a agropecuária sustentável e o ordenamento do território da Amazônia Legal.

INSTRUMENTOS

- Crédito;
- Assistência técnica produtiva, gerencial e comercial, orientada por cadeias produtivas e planos de negócios; e tecnologias, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de produtos com maior valor agregado;
- Estudo e pesquisa para identificar novas tecnologias e ações de inovação agropecuária que possam ser disponibilizadas aos produtores.

META DE MITIGAÇÃO

Inexistente.

OBJETIVO

Possui como objetivo a convergência das políticas públicas agropecuárias e o ordenamento do território, por meio da regularização fundiária, da adequação ambiental e do fomento à produção, a partir de arranjos produtivos, melhor organização e agregação de valor das cadeias agropecuárias. Suas diretrizes contemplam a promoção da implementação de boas práticas agropecuárias, o estímulo e o monitoramento da adoção de práticas que reduzam a emissão de gases do efeito estufa, especialmente, o dióxido de carbono, o apoio ao acesso a crédito e à assistência técnica produtiva, bem como a realização de estudos e pesquisas a fim de identificar novas tecnologias e ações de inovação agropecuária.

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

Os beneficiários são os agricultores familiares, os assentados da reforma agrária, os produtores rurais, agrupados em diferentes formas de organização, e os povos e comunidades tradicionais, podendo ser incluídas também outras categorias do setor agropecuário.

POLÍTICAS DE ADAPTAÇÃO

● PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA (1973) (Mapa 2023c, Lei nº 5.969/1973 e Lei nº 12.058/2009)

O QUE É

Garantia para que os pequenos e médios produtores rurais não precisem pagar por operação de crédito rural de custeio, caso haja eventual perda de produção em razão de fenômenos naturais, pragas e doenças.

INSTRUMENTOS

- Garantia: As instituições financeiras (i) liberam os produtores de suas obrigações financeiras em operações de crédito rural de custeio; e/ou (ii) indenizam os produtores pelos recursos próprios utilizados nas despesas operacionais.

OBJETIVO

Minimizar o custo dos produtores rurais em caso de perda de produção decorrente de fenômenos naturais, pragas e doenças.

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

Benefício concedido para pequenos e médios produtores.

● BENEFÍCIO GARANTIA-SAFRA (2002) (Mapa 2023d)

O QUE É

Benefício do Pronaf que pode ser concedido para agricultores familiares beneficiários do Programa, que possuam: (i) renda familiar mensal de, no máximo, 1,5 (um e meio) salário mínimo, (ii) plantem entre 0,6 a 5 hectares de feijão, milho, arroz, algodão ou mandioca, (iii) residam em municípios sistematicamente sujeitos a situação de emergência ou estado de calamidade pública em razão do fenômeno da estiagem, situados na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene); (iv) sejam contribuintes do Fundo Safra e; (v) tenham perda de, pelo menos, 50% do cultivo em razão da estiagem.

INSTRUMENTOS

- Garantia: o beneficiário contribui com uma quantia não superior a 1% do valor da previsão do benefício anual para o Fundo Safra e, em caso de perda de pelo menos 50% do cultivo, recebe o benefício anual.

OBJETIVO

Garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de municípios sistematicamente sujeitos à perda severa de safra por razão do fenômeno da estiagem ou do excesso hídrico.

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

O Garantia-Safra se concentra em beneficiar produtores familiares de baixa renda, que são mais vulneráveis a choques adversos.

● PROGRAMA DE SUBVENÇÃO AO PRÊMIO DO SEGURO RURAL (PSR) (2003) (Mapa 2019)

O QUE É

Seguro para produção rural com valor reduzido, pois recebe subsídio do governo federal. Podem ser segurados: grãos, frutas, olerícolas, café, cana-de-açúcar, florestas, pecuária e aquicultura. Destinado ao produtor beneficiado pela garantia oferecida pelo Proagro ou Proagro Mais que não está apto a receber a subvenção do seguro rural.

INSTRUMENTOS

- Seguro: o governo federal, por meio do Mapa, paga parte do prêmio de seguro rural devido pelo produtor.

OBJETIVO

Minimizar os riscos de perda da produção do produtor rural em razão de eventos extremos climáticos.

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

Inexistente.

● **PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA DA AGRICULTURA FAMILIAR (PROAGRO MAIS) (2004) (Mapa 2016)**

O QUE É

Garantia para que os produtores familiares vinculados ao Pronaf recebam pela eventual perda de produção em razão de fenômenos naturais, pragas e doenças.

INSTRUMENTOS

- Garantia: As instituições financeiras liberam os produtores de suas obrigações financeiras em operações de crédito rural de custeio ou de parcelas de investimento; (ii) indenizam os produtores pelos recursos próprios utilizados nas despesas operacionais; (iii) garantem renda mínima da produção agropecuária vinculada ao custeio rural.

OBJETIVO

Garantir a falta de prejuízo do agricultor familiar em caso de perda de produção em razão de eventos climáticos, pragas e doenças.

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

O público-alvo é o produtor familiar, vinculado ao Pronaf.

● ● **PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CAPTAÇÃO DE ÁGUA DE CHUVA E OUTRAS TECNOLOGIAS SOCIAIS - PROGRAMA CISTERNAS (2013) (Lei nº 12.873/2013)**

O QUE É

Instalação de cisternas pelo governo federal para consumo familiar ou escolar e para produção, em regiões com escassez de chuva, notadamente, o semiárido brasileiro.

INSTRUMENTOS

- Tecnologia social de acesso à água.

OBJETIVO

Promover o acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo.

ELEMENTO DE JUSTIÇA

O público do programa são famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água, com prioridade para povos e comunidades tradicionais.

POLÍTICA NACIONAL DE IRRIGAÇÃO (2013) (Lei nº 12.787/2013)

O QUE É

Estabelece definições, princípios, objetivos e instrumentos para a implementação da agricultura irrigada no Brasil.

INSTRUMENTOS

- Crédito;
- Assistência técnica e a extensão rural;
- Pesquisa científica e tecnológica;
- Seguro rural.

OBJETIVO

Incentivar a ampliação da área irrigada e o aumento da produtividade em bases ambientalmente sustentáveis, reduzir os riscos climáticos inerentes à atividade agropecuária, além de promover o desenvolvimento local e regional, com prioridade para as regiões com baixos indicadores sociais e econômicos, entre outros.

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

Um de seus objetivos é promover o desenvolvimento local e regional, com prioridade para as regiões com baixos indicadores sociais e econômicos.

PLANO NACIONAL DE ADAPTAÇÃO À MUDANÇA DO CLIMA (PNA) (2016) (MMA 2016)

O QUE É

A PNMC prevê a implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima. Nesse sentido, o governo federal publicou o PNA, no qual prevê estratégias setoriais e temáticas também para a agricultura. O Plano prevê diretrizes e metas que devem ser consideradas no Programa de Adaptação para a Agricultura, que foi incluído no Plano ABC.

INSTRUMENTOS

- Instrumentos financeiros;
- Transferência de tecnologia e assistência técnica;
- Pesquisa;
- Seguro e garantia.

OBJETIVO

Estabelecer estratégias e ações para reduzir a vulnerabilidade aos impactos da mudança climática, através da construção de capacidade de adaptação e resiliência.

ELEMENTOS DE JUSTIÇA

Inexistente.

● PROGRAMA NACIONAL DE ZONEAMENTO AGRÍCOLA DE RISCO CLIMÁTICO (ZARC) (2019) (Decreto nº 9.841/2019)

O QUE É

Análise de parâmetros de clima, solo e ciclos de cultivares para quantificar os riscos climáticos envolvidos na condução das lavouras que podem ocasionar perdas na produção. O produtor rural que quiser se utilizar da garantia do Proagro Mais ou do seguro rural deve observar as recomendações provenientes da análise de risco climático.

INSTRUMENTO

- Pesquisa

OBJETIVO

Melhorar a qualidade e a disponibilidade de dados e informações sobre riscos agroclimáticos no Brasil, com ênfase no apoio à formulação, ao aperfeiçoamento e à operacionalização de programas e políticas públicas de gestão.

ELEMENTO DE JUSTIÇA

Inexistente.

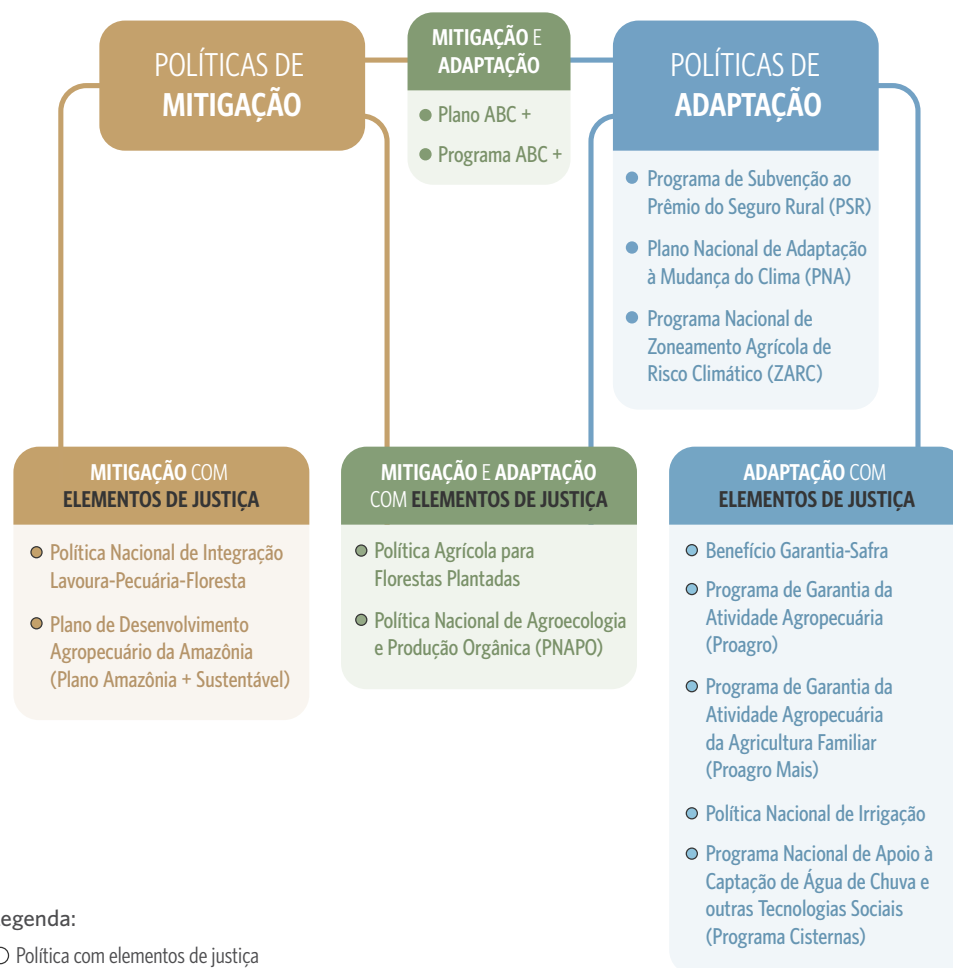
REPRESENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE TRANSIÇÃO CLIMÁTICA JUSTA NA AGROPECUÁRIA

A partir do mapeamento das políticas de mitigação e adaptação na agropecuária e da identificação da presença ou não de elementos de justiça climática, **é possível retratar as políticas de transição climática justa como sendo as políticas de adaptação e/ou mitigação que incluem alguma interseção com objetivos sociais e incorporam, de alguma forma, elementos de justiça**, conforme representado na Figura 3.

Elementos de justiça estão presentes tanto em políticas de mitigação como de adaptação, mas nem sempre constam nas políticas mapeadas. De fato, existem políticas que são exclusivamente políticas de adaptação, como é o caso do Programa de Subvenção ao Prêmio de Seguro Rural, assim como existem políticas em diversos setores da economia que têm como propósito a mitigação das mudanças climáticas.⁴

Dentre as políticas que incorporam mais de um objetivo, destacam-se a Política Agrícola para Florestas Plantadas e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, que possuem, concomitantemente, elementos de mitigação, de adaptação e de justiça.

Figura 3. Representação das Políticas de Transição Climática Justa na Agropecuária



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

⁴ Um exemplo seria o Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação.

MAPEAMENTO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE MITIGAÇÃO E DE ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA NA AGROPECUÁRIA

O mapeamento institucional identifica os órgãos governamentais responsáveis pela implementação das políticas públicas mapeadas e ilustra, através de organogramas, a conexão entre os ministérios e as políticas pelas quais são responsáveis. A governança dessas políticas é compartilhada por quatro ministérios, sem, necessariamente, haver cooperação ou coordenação entre eles.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (MAPA)

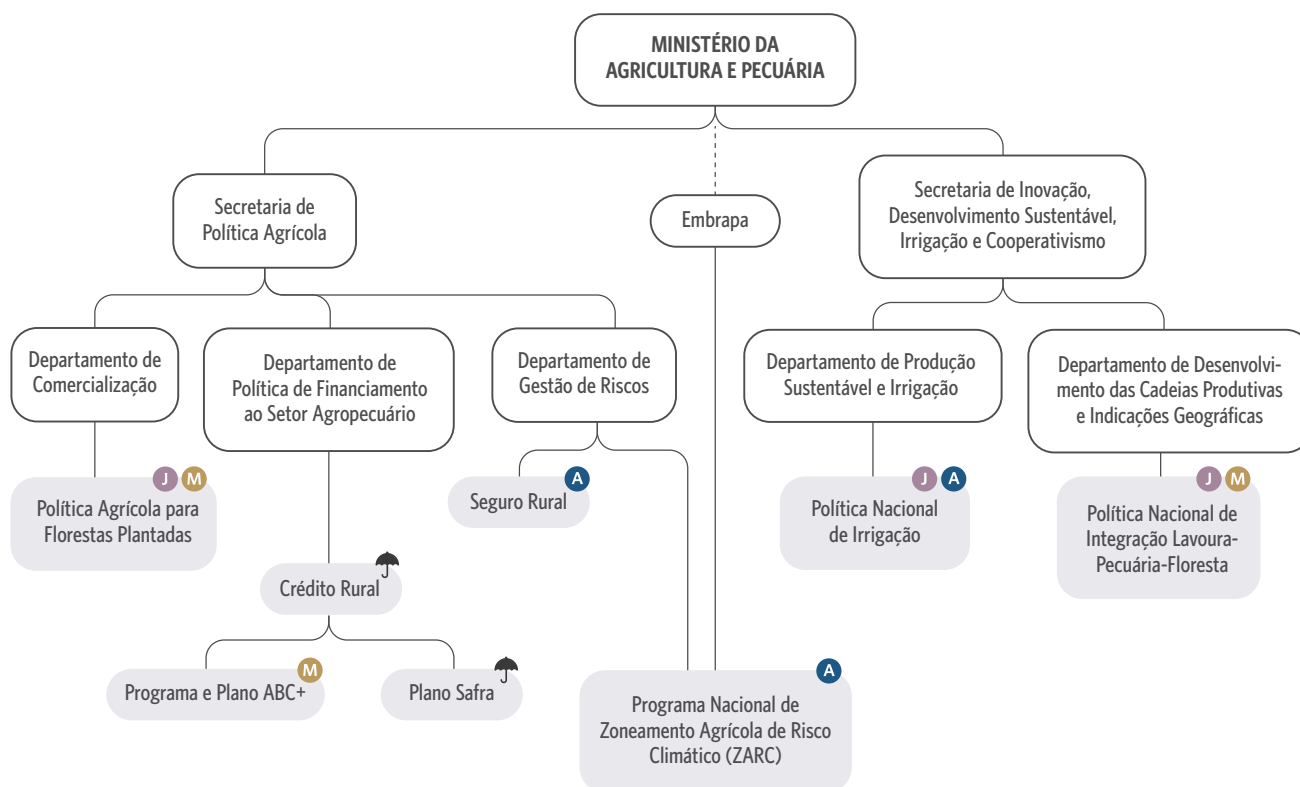
É responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor. É o principal ator na implementação das políticas de transição climática justa na agropecuária. Sob sua responsabilidade, estão sete das 15 políticas mapeadas. A responsabilidade sobre o Plano Safra e o Seguro Rural é compartilhada com o MDA; já a da Política Nacional de Florestas Plantadas é compartilhada com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).

O Mapa possui duas secretarias responsáveis pelas políticas mapeadas que lhe competem. A Secretaria de Políticas Agrícolas, que é responsável pelas políticas de florestas plantadas do Plano e Programa ABC+, pelo ZARC e pelo seguro rural. O ZARC, por sua vez, é coordenado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que é uma empresa pública vinculada ao Mapa, criada para desenvolver a base tecnológica de um modelo de agricultura e pecuária tropical.

Já a Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Sustentável, Irrigação e Cooperativismo é responsável pela Política Nacional de Irrigação e a de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta.

Dentre as políticas mapeadas sob responsabilidade do Mapa, apenas o Plano ABC+ e o ZARC não possuem elementos de justiça. Ou seja, ainda que o Mapa tenha seu foco no fomento ao agronegócio, ele também é responsável pela implementação de políticas classificadas como de transição climática justa.

Figura 4. Mapeamento Institucional do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa)



Legenda:

- Política guarda-chuva
- Política de mitigação
- Política de adaptação
- Política com elementos de justiça
- Empresa pública vinculada
- Órgão
- Política

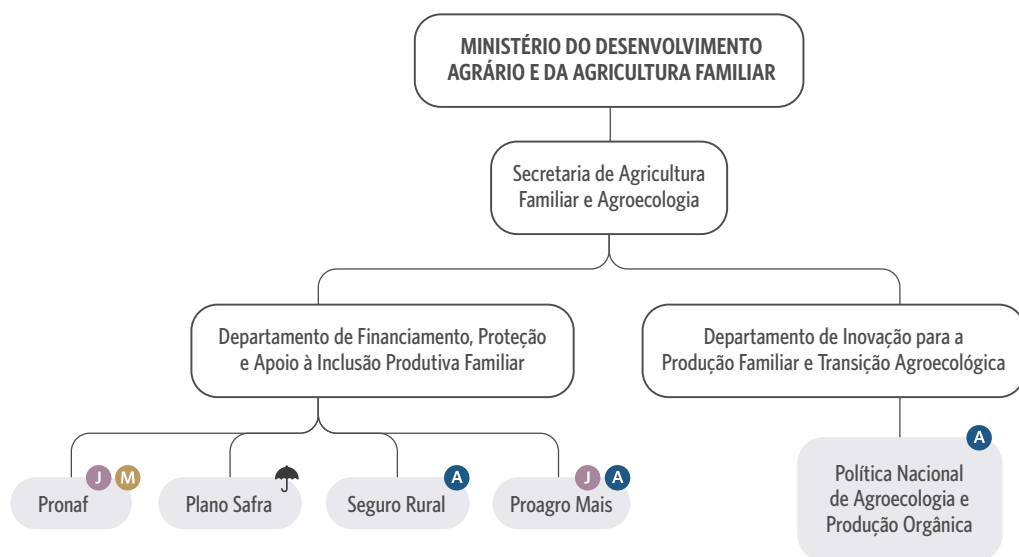
Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E DA AGRICULTURA FAMILIAR (MDA)

É responsável pelas políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar e o desenvolvimento agrário. Possui gestão compartilhada com o Mapa nas políticas agrícolas mais amplas, como a de Crédito e Seguro Rural, que possuem partes endereçadas aos agricultores familiares. No Crédito Rural, por exemplo, o MDA é responsável pelo Pronaf. Já no Seguro Rural, pelo Proagro Mais.

Uma única secretaria é responsável pela implementação das políticas mapeadas, a Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia. É dividida em dois departamentos: (1) Departamento de Financiamento, Proteção e Apoio à Inclusão Produtiva Familiar, responsável pela gestão compartilhada com o Mapa do Pronaf, Plano Safra, Seguro Rural e Proagro Mais, e o (2) Inovação para Produção Familiar e Transição Agroecológica, responsável pela implementação da Política e da PNAPO.

Figura 5. Mapeamento Institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA)



Legenda:

☂ Política guarda-chuva

M Política de mitigação

A Política de adaptação

J Política com elementos de justiça

○ Órgão

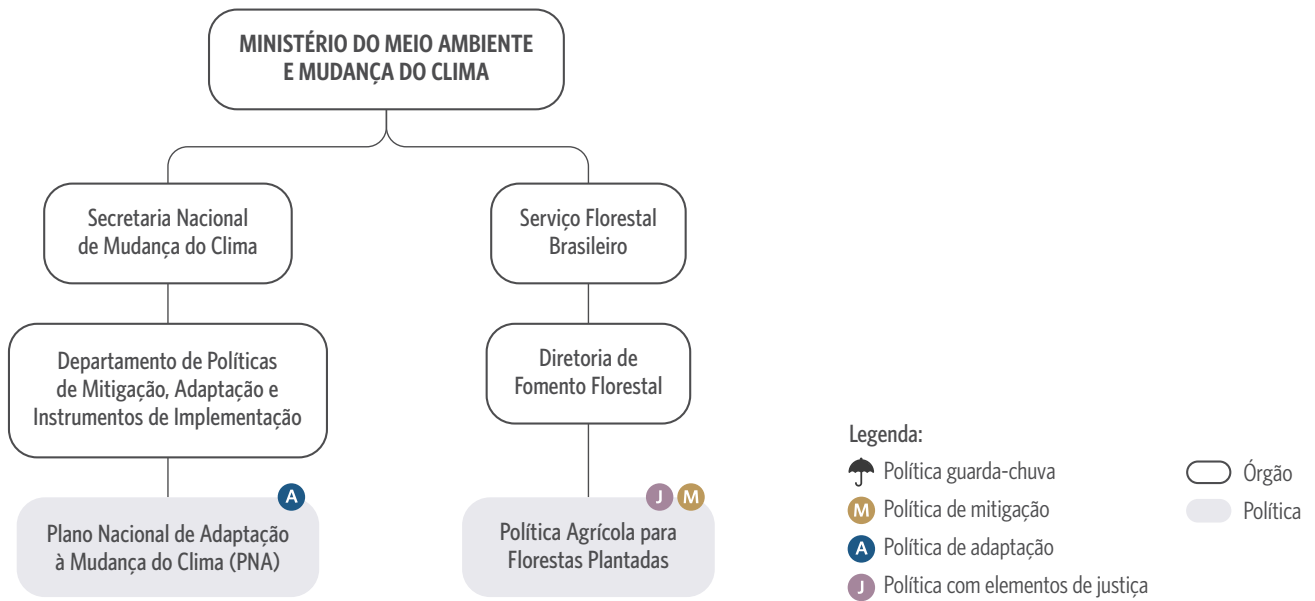
● Política

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA (MMA)

O MMA, por sua vez, é responsável por promover estratégias para a proteção e recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais e a inclusão do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas. Possui duas secretarias que atuam nas políticas mapeadas: (1) Secretaria Nacional de Mudança do Clima, responsável pela implementação do PNA, e (2) Serviço Florestal Brasileiro que, em colaboração com o Mapa, é responsável pela Política Nacional de Florestas Plantadas.

Figura 6. Mapeamento Institucional do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)

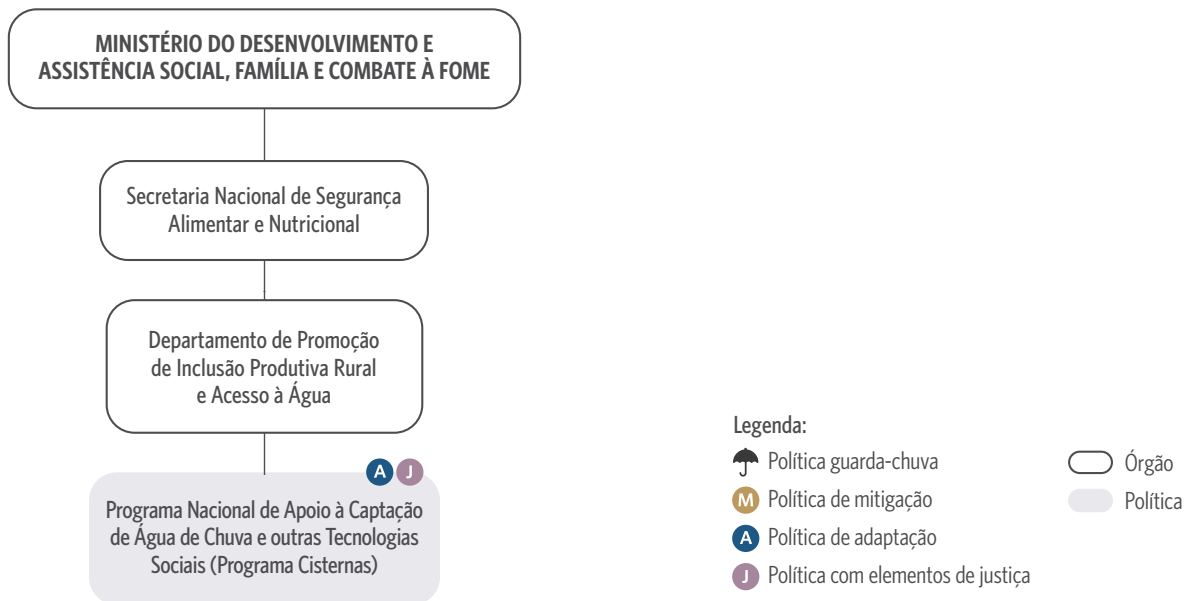


Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS)

O Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, através do Departamento de Promoção de Inclusão Produtiva Rural e Acesso à Água, gerido pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é responsável por viabilizar a ampliação do acesso à água para o consumo humano, para a produção de alimentos e para a criação de sistemas alimentares resilientes, através do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais, mais conhecido como Programa Cisternas.

Figura 7. Mapeamento Institucional do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

CONCLUSÃO

Este mapeamento apresenta as políticas públicas brasileiras de mitigação e de adaptação, a partir da análise dos seus instrumentos, ferramentas, objetivos e órgãos responsáveis pela implementação, verificando ainda se tais políticas incorporam elementos de justiça.

Dentre as políticas mapeadas, foi possível identificar três principais políticas que são eminentemente de transição para uma agropecuária de baixo carbono e que possuem elementos de justiça climática: a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), a Política Nacional de Florestas Plantadas e a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta. **É fundamental avaliar a implementação dessas políticas para entender se os grupos de produtores mais vulneráveis estão sendo efetivamente beneficiados e incluídos na transição climática.**

A análise das políticas públicas revelou quatro oportunidades para o avanço da transição justa na agropecuária brasileira. A primeira é o fortalecimento da linha de crédito Pronaf ABC+, a única linha de crédito que possui elementos de justiça e o objetivo de financiar a mudança para uma agropecuária de baixo carbono para os pequenos agricultores familiares.

A segunda é a inclusão de pequenos produtores rurais e agricultores familiares no acesso à capacitação e à assistência técnica, atualmente previsto como instrumento do Plano ABC+, mas restrito aos grandes produtores.

A terceira é o fortalecimento da agenda de transição justa no MDA e a coordenação mais efetiva das políticas que possuem gestão compartilhada. Em termos de governança, o Brasil não possui no momento uma estratégia nacional dedicada à transição justa na agropecuária, nem um órgão com atribuições de coordenação geral para essa agenda. Observa-se que a maior parte das políticas de transição climática justa está sob responsabilidade do Mapa.

Por fim, é importante destacar que políticas sociais com foco na melhoria de indicadores econômicos, de educação e saúde são cruciais para o fortalecimento da justiça no meio rural. São políticas mais amplas, que tendem a abarcar mais pessoas que as políticas de transição climática justa. É desejável, assim, identificar oportunidades de alinhamento entre políticas climáticas e políticas sociais no meio rural para que o país cumpra as suas metas climáticas e atinja o desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, Amanda de, Juliano Assunção, Pablo Castro, Natalie Hoover El Rashidy e Giovanna de Miranda. *Agricultores Familiares da Caatinga e do Cerrado: Mapeamento para a Promoção de uma Transição Rural Justa no Brasil*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. bit.ly/TransiçãoJustaRural.
- Banco Central do Brasil (BCB). *Manual de Crédito Rural. MCR Normas, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. Data de acesso: 28 de abril de 2023. bit.ly/3riEuNp.
- Casa Civil. *Decreto nº 8.375*. 2014. Data de acesso: 25 de abril de 2023. bit.ly/3NBXn58.
- Casa Civil. *Lei nº 12.787*. 2013. Data de acesso: 25 de abril de 2023. bit.ly/3JDHiLp.
- Casa Civil. *Lei nº 12.805*. 2013. Data de acesso: 25 de abril de 2023. bit.ly/438jWV5.
- Casa Civil. *Lei nº 12.873*. 2013. Data de acesso: 27 de junho de 2023. bit.ly/3PLi950.
- Casa Civil. *Decreto nº 7.794*. 2012. Data de acesso: 25 de abril de 2023. bit.ly/4478zOg.
- Casa Civil. *Lei nº 12.187*. 2009. Data de acesso: 4 de maio de 2023. bit.ly/44pWQdk.
- Casa Civil. *Lei nº 5.969*. 1973. Data de acesso: 20 de abril de 2023. bit.ly/44BDMJq.
- Casa Civil. *Lei 12.058*. 2009. Data de acesso: 20 de abril de 2023. bit.ly/3NKe5zz.
- HOUAISS. *Transição*. sda. Data de acesso: 2 de maio de 2023. bit.ly/44jGbZD.
- HOUAISS. *Clima*. sdb. Data de acesso: 2 de maio de 2023. bit.ly/44FF1aA.
- HOUAISS. *Agropecuária*. sdc. Data de acesso: 2 de maio de 2023. bit.ly/3D76DK3.
- HOUAISS. *Justo*. sdd. Data de acesso: 2 de maio de 2023. bit.ly/3rpmUHj.
- HOUAISS. *Equidade*. sde. Data de acesso: 2 de maio de 2023. bit.ly/44CrUa0.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Agro 2017*. 2017. Data de acesso: 2 de maio de 2023. bit.ly/40EYEOA.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *AR6 Synthesis Report Climate Change 2023*. 2023. Data de acesso: 2 de maio de 2023. bit.ly/3CPod54.
- Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa). *Plano ABC*. 2023a. Data de acesso: 15 de maio de 2023. bit.ly/3NM8nNI.
- Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa). *Acessar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. 2023b. Data de acesso: 15 de maio de 2023. bit.ly/3NWfgwU.
- Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa). *Proagro*. 2023c. Data de acesso: 16 de junho de 2023. bit.ly/46peT5z.
- Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa). *Consultar o Garantia-Safra*. 2023d. Data de acesso: 05 de julho de 2023. bit.ly/44c9ltv.

Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa). *Portaria MAPA nº 575*. 2023. Data de acesso: 25 de abril de 2023. bit.ly/3NSuJOM.

Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa). *CMN aprova elevação dos limites da receita anual para efeito da classificação do produtor rural*. 2021a. Data de acesso: 25 de abril de 2023. bit.ly/44nJvIV.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). *Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária com vistas ao Desenvolvimento Sustentável (2020-2030): visão estratégica para um novo ciclo*. Brasília: MAPA, 2021b. bit.ly/3NTmTnW.

Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa). *Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – PSR*. 2019. Data de acesso: 25 de abril de 2023. bit.ly/3O9B9sU.

Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa). *Proagro*. 2016. Data de acesso: 25 de abril de 2023. bit.ly/46peT5z.

Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: Estratégias Setoriais e Temáticas*. 2016. Data de acesso: 25 de abril de 2023. bit.ly/44qH5ml.

Secretaria-Geral. *Decreto nº 9.841*. 2019. Data de acesso: 28 de abril de 2023. bit.ly/3PCGGJu.

Simão, José Luiz de Almeida e Thiago Rodovalho. “O Estado na promoção da igualdade material: A constitucionalidade das cotas raciais como critério para ingresso no Ensino Superior – ADPF 186/DF”. *Revista de Informação Legislativa* 51, 202 (2014): 131-144. bit.ly/3pjuZgo.

Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG). *Emissões por Atividade Econômica: Diagrama Sankey*. 2021. Data de acesso: 2 de maio de 2023. bit.ly/44qaM7e.

Souza, Priscila Z., Stela Herschmann e Juliano J. Assunção. *Política de Crédito Rural no Brasil: Agropecuária, Proteção Ambiental e Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/PoliticaCreditoRural.

United Nations Environment Programme (UNEP). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication – a synthesis for policy makers*. 2011. bit.ly/3NYFVJI.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). *Just Transition of the Workforce, and the Creation of Decent Work and Quality Jobs: Technical paper*. 2020. bit.ly/44stdZf.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) e Red Cross Red Crescent Climate Centre. *Extreme Heat: Preparing for the Heatwaves of the Future*. 2022. bit.ly/46nvNBz.

World Bank Group. *Brazil Country Climate and Development Report*. Washington DC, World Bank Group, 2023. bit.ly/3XxBwk6.

climatepolicyinitiative.org