DESASTRES CLIMÁTICOS E PLANOS DE ADAPTAÇÃO

LEONARDO MUNHOZ*

Como forma de pensar a minimização de catástrofes climáticas como a vivida no Rio Grande do Sul recentemente, este artigo aborda os Planos de Adaptação. Internacionalmente, esse instrumento já estava previsto no Acordo de Paris e o tema vinha sendo discutido antes. Nacionalmente, além de haver um Plano instituído, há um PL que propõe a substituição por um novo Plano, o que se revela contraproducente dada a urgência de medidas. Já a situação dos Planos estaduais é de atraso generalizado, com destaque para o estado gaúcho, que não especifica no seu plano medidas efetivas para evitar situações extremas. Comenta-se, ainda, como a falta de efetivação da dispensa de licenciamento ambiental em casos de emergência leva a judicializações e desincentiva a realização de obras de contenção por prefeituras.

COM A catástrofe ocorrida no Rio Grande do Sul, ficam evidentes a força e a consequência dos eventos extremos causados pelas mudanças climáticas. Nesse sentido, é de se pensar como minimizar ou até evitar esses desastres.

Para isso, devemos observar o instrumento dos Planos de Adaptação, que são compromissos de governos em atingir capacidade de adaptação ao clima, levando em consideração a proteção humana, da natureza e da economia segundo a realidade de cada país. Esses Planos devem ter como foco principal os setores de água/saneamento, comida/agricultura, ecossistemas, infraestrutura e saúde, cultura e sustento da população. O compromisso dos Planos de Adaptação está presente tanto no Direito Internacional, como no ordenamento nacional.

Conforme será discutido, a prioridade de elaborar esses planos já existe desde a década passada, mas houve pouca evolução. A novidade, agora, é a definição, na 28ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COP 28/UNFCCC, nas siglas em inglês), de prazos para os países signatários do Acordo de Paris enviarem seus planos (até 2025) e começarem a implementá-los (até 2030).

No Brasil, o Plano Nacional de Adaptação (PNA) foi submetido em 2016, mas só teve um monitoramento em 2017 e, depois, foi abandonado. O Congresso está discutindo a criação de um novo PNA por meio de uma lei. No entanto, considerando os prazos do Acordo de Paris e a urgência das medidas de adaptação, essa superposição de planos pode ser prejudicial ao País.

Em nível estadual, os Planos de Adaptação estão ainda mais atrasados. Muitos estados não desenvolveram seus Planos e não implementaram medidas eficazes. No Rio Grande do Sul, por exemplo, não há obras de contenção ou drenagem; há apenas a capacidade de responder a desastres, mas sem medidas para evitá-los.

Além disso, para realizar grandes obras de adaptação climática, o Brasil enfrenta insegurança jurídica. Embora a lei permita a dispensa do licenciamento ambiental em casos urgentes, isso não é claro na prática, levando à judicialização e desincentivando as prefeituras a realizarem obras. A recente catástrofe no Rio Grande do Sul não foi imprevisível, e o Brasil precisa tomar ações concretas e fornecer segurança jurídica para implementar medidas de adaptação, especialmente obras de infraestrutura hídrica e hidráulica.

"No Brasil, o Plano Nacional de Adaptação (PNA) foi submetido em 2016, mas só teve um monitoramento em 2017 e, depois, foi abandonado. O Congresso está discutindo a criação de um novo PNA por meio de uma lei."

ESCOPO INTERNACIONAL

O Acordo de Paris, assinado em 2015 e incluído na legislação brasileira pelo Decreto nº 9.073/17, prevê que os seus países signatários criem seus Planos de Adaptação para enfrentar as mudanças climáticas. O art. 7 do Acordo declara que os países devem definir objetivos globais de adaptação às mudanças climáticas por meio dos PNAs (ou National Adaptation Plans – NAPs).

Com relação à elaboração dos PNAs, na última conferência do clima em 2023 (a COP 28), os países aprovaram o texto do Global Stocktake (GST). Este mostrou-se inédito não somente por falar da transição energética gradual para o fim do uso de combustíveis fósseis, mas também por relatar como os países estão cumprindo seus Planos de Adaptação. Conforme o GST, 140 países estão em processo de elaborar seus respectivos Planos, sendo que somente 47 já submeteram e/ou comunicaram os seus. O GST também estabeleceu que os países

devem enviar seus Planos de Adaptação até 2025 e começar a colocá-los em prática até 2030.

Além disso, também na última COP, num evento relacionado ao Acordo de Paris (CMA 5), os países fizeram a primeira declaração internacional sobre a necessidade e a prioridade de adaptação climática, chamada de UAE Framework for Global Climate Resilience. Esta também tem como meta guiar o progresso e o desenvolvimento das medidas de adaptação.

Embora o Acordo de Paris tenha dado mais destaque ao tema da adaptação climática, este não é um assunto novo. Desde 2001, os países menos desenvolvidos já discutiam o tema, e, em 2010, foi criado o Comitê de Adaptação – cinco anos antes do Acordo de Paris. Além disso, a ideia de criar Planos de Adaptação já estava presente no Cancun Adaptation Framework, também de 2010. Portanto, a noção de se criar metas de adaptação às mudanças climáticas já existia e somente foi reforçada no Acordo de Paris, em 2015.

Portanto, o tema e a necessidade de endereçar a adaptação climática existem há pelo menos uma década no escopo da UNFCCC. Essa questão foi repaginada em 2015 e ainda continua sendo discutida, sem que haja uma efetiva implementação dos PNAs pelos países signatários.

ESCOPO NACIONAL

O Brasil submeteu o seu PNA ao Secretariado do Acordo de Paris em 2016. Ele foi instituído pela Portaria nº 150 do então Ministério do Meio Ambiente (MMA). Essa obrigação de criar Planos de Adaptação nacionais está prevista na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), desde 2009 (Lei Federal nº 12.187). O PNA considera onze setores prioritários, praticamente os mesmos já previstos no Acordo de Paris, mas detalhando melhor a parte de recursos naturais, com menção à biodiversidade, à indústria de mineração e às Zonas Costeiras. Apesar de o Brasil ter submetido o PNA em 2016, este somente teve um relatório de monitoramento da sua implementação em 2017. Desde então, o Plano não teve nenhuma atualização ou monitoramento.

O Congresso Nacional vem, atualmente, debatendo o Projeto de Lei (PL) nº 4.129/21, com o propósito de instituir um novo PNA, substituindo o atual. Esse PL iniciou-se na Câmara dos Deputados (já tendo sido aprovado na casa) e acabou de ser aprovado pela Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal (isto é, em fevereiro último). No seu texto atual, pretende-se criar um plano nacional com a participação de estados e municípios, bem como da sociedade civil – haveria governança federativa para metodologias e monitoramento.


SHUTTERSTOCK

Devemos nos perguntar se realmente é necessário apresentar um PL para substituir o PNA atual. O processo legislativo pode ser uma via complexa e morosa para um instrumento técnico como um PNA. Dados os prazos de submissão (2025) e implementação (2030) do PNA e a necessidade de minimizar eventos extremos, seria mais diligente e eficaz efetuar a atualização do PNA por meio de outro instrumento normativo, como um Decreto ou uma nova Portaria do MMA.

ESCOPO ESTADUAL

Com o PL nº 4.129/21, previu-se a criação dos Planos de Adaptação estaduais, com seus respectivos prazos de implementação. Alguns estados já elaboraram ou estão em processo de elaboração de seus planos. São Paulo, por exemplo, vem desenvolvendo o seu Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática (PEARC), tendo sido este objeto de uma reunião do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) em 25 de outubro de 2023, porém ainda sem apresentar nada de concreto.

Em especial, o Rio Grande do Sul, com base na sua lei estadual de mudanças climáticas (Lei Estadual nº 13.594/10), teria o seu plano estratégico de adaptação, a Agenda Pró-Clima 2050. Esta traça um mapa geral estratégico para o período 2023-2026, de forma a reduzir as emissões de carbono do estado em 50% até 2030 e impulsionar o enfrentamento das mudanças climáticas.

A Agenda Pró-Clima 2050 possui quatro eixos centrais: transição energética; redução de emissões; educação ambiental; e adaptação e resiliência. É

importante destacar que, nos três primeiros eixos, o governo gaúcho cita programas e políticas públicas estaduais já existentes (como, por exemplo, o Plano ABC/RS), mas, no quarto eixo, somente menciona que deve ocorrer de "forma transversal e intersetorial", bem como só informa que o estado "tem capacidade de resposta" para desastres climáticos. No entanto, não define ações específicas para obras preventivas e/ou de contenção para eventos climáticos extremos.

Na esfera federal, também há ausência de um plano de obras emergenciais e/ou de contenção para desastres climáticos, tanto no plano atual de adaptação climática do governo federal, como no PL nº 4.129/21, atualmente em trâmite no Congresso Nacional. O PNA e o PL focam em redução de emissões, sem contemplar obras de adaptação para eventos climáticos.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS EMERGENCIAIS

Para obras de grande porte, há o licenciamento ambiental, que é um processo administrativo realizado pelos órgãos ambientais competentes (federal, estaduais e municipais) para a instalação, a ampliação e operações de empreendimentos que utilizem recursos naturais. De forma breve, o licenciamento ambiental ocorre por meio de instrumentos centrais: o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), seguido das Licenças Prévia (LP), de Instalação (LI) e de Operação (LO). Cada um deles tem seus respectivos prazos e condicionantes para que a atividade econômica ou a obra possa ser realizada.

Existem exceções em que o licenciamento ambiental pode ser dispensado, com base no interesse público e na calamidade pública. No entanto, isso nem sempre acontece na prática.

A despeito da previsão legal para dispensa de licenciamento em casos de interesse público e obras por calamidade, tal fato não se traduz totalmente em realidade. Hoje, muitas obras públicas para evitar eventos de calamidade são judicializadas, devido à falta de estudos de licenciamento ambiental (*vide* o caso da Prefeitura de Aracaju no boxe).

Atualmente, o Congresso Nacional vem debatendo uma nova lei para o licenciamento ambiental (PLs nº 2.159/21 e nº 3.729/04) de forma a substituir a norma atual (Resolução CONAMA nº 237/97). Entretanto, esses textos não abordam a possibilidade de um maior alinhamento das prefeituras e dos governos estaduais com os órgãos do Ministério Público (MP) sobre a dispensa e/ou a rapidez de licenciamento por urgência para obras climáticas.

Em um futuro de eventos climáticos extremos, demandando obras emergenciais rápidas, isso pode ser prejudicial. Certamente, o estado do Rio Grande do Sul irá demandar uma maior infraestrutura hídrica e obras em grande escala para evitar futuros alagamentos, e um cenário de insegurança jurídica acerca da realização dessas obras não é positivo. ■

PROJETO DE DEFESA LITORÂNEA DA PRAIA 13 DE JULHO

A Prefeitura de Aracaju criou um projeto para melhorar a contenção da praia 13 de Julho, que corria o risco de desabar devido às ondas altas, e para melhorar o tráfego local, que já estava prejudicado. O projeto foi apresentado em 2012, e as obras foram iniciadas em 2013. Porém, em 2016, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público Estadual (MPE) questionaram o projeto judicialmente no Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região. Eles tinham dúvidas sobre a necessidade de licenciamento ambiental, já que a obra era urgente – mas era uma obra definitiva e, portanto, deveria ter licenciamento. Além disso, houve a remoção de vegetação sem autorização.

Em 2017, a Prefeitura de Aracaju e a Empresa Municipal de Obras e Urbanização (EMURB) foram parcialmente condenadas. O TRF da 5ª Região decidiu que, embora o licenciamento ambiental não fosse necessário devido à urgência da obra, a Prefeitura deveria reparar os danos causados pela remoção da vegetação. Por não ter feito os estudos de impacto ambiental necessários, precisaria apresentar um projeto de reparação ambiental da vegetação removida (AC591670-SE).

Quanto à supressão de vegetação, deve-se destacar que o Código Florestal permite que haja supressão de vegetação sem autorização de órgão ambiental no caso de obras emergenciais de interesse da defesa civil para prevenção e mitigação de acidentes (Lei Federal nº 12.651/12, art. 8, § 3).

O processo foi encaminhado para o Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 2018 e permanece em aberto no TRF da 5ª Região. Ou seja, são oito anos de litígio de uma obra para contenção de altas das ondas, o tipo de fenômeno esperado para um futuro de mudanças climáticas. Esse caso evidencia insegurança jurídica na dispensa de licenciamento ambiental para obras emergenciais e falta de sincronia do poder Executivo local com os membros do MP.

"Certamente, o estado do Rio Grande do Sul irá demandar uma maior infraestrutura hídrica e obras em grande escala para evitar futuros alagamentos, e um cenário de insegurança jurídica acerca da realização dessas obras não é positivo."

*Pesquisador do Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da Fundação Getulio Vargas (OCBio/FGV)