



Contribuições da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura aos Planos Setoriais de Mitigação do Plano Clima

Contexto do Plano Clima

Com o objetivo de garantir um processo participativo amplo e qualificado na elaboração do Plano Clima, foi estruturado, no âmbito do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), um arranjo institucional que combina instâncias presenciais de discussão e deliberação com mecanismos digitais de participação social via a Plataforma Brasil Participativo.

O Plano Clima é estruturado sobre dois pilares centrais: adaptação e mitigação. Este documento da Coalizão adota como foco o eixo da mitigação, que prevê a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil. Seguindo essa trilha de participação digital, os Planos Setoriais de Mitigação foram disponibilizados para consulta pública entre 28 de julho e 18 de agosto. Esses planos apresentam objetivos, metas, ações, indicadores e responsabilidades para prevenir e reduzir os impactos climáticos em sete setores econômicos.

Visando contribuir com temas alinhados à atuação da *Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura*, foi estabelecido o Grupo de Trabalho de Clima (GT Clima), que construiu este documento com propostas e possíveis soluções para o Plano Clima, por meio de oficinas realizadas com o apoio de duas consultorias. Este processo teve ampla participação de uma gama distinta de atores, como membros da academia, sociedade civil e setor privado, e representa um consenso possível frente à complexidade do tema em discussão.

O documento apresenta sugestões de aprimoramento para dois Planos Setoriais: Agricultura e Pecuária (AGRI) e Conservação da Natureza (CSN), além das respectivas diretrizes da Estratégia Nacional de Mitigação (ENM). Vale destacar que ambos os setores têm como objetivo principal a implementação da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) que, da mesma forma, visa atender aos objetivos do Acordo de Paris e da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC). Neste sentido, destacamos quatro compromissos assumidos pelo Brasil vinculados à Agricultura e Pecuária e Conservação da Natureza:

- Eliminar o desmatamento ilegal até 2028, assumido em sua primeira NDC¹;

¹ <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20%20FINAL%20-%20PDF.pdf>

- Eliminar o desmatamento e a degradação florestal até 2030, assumido no Consenso dos Emirados Árabes Unidos - chamado de Consenso de Dubai²;
- Reduzir emissões de metano, especialmente na agropecuária, assumido no Acordo Global de Metano³;
- Aumentar apoio e investimento para se atingir as metas supracitadas⁴.

Considerações Iniciais

A Coalizão ressalta que o principal ponto de atenção na proposta do Plano Setorial de Mitigação para Agricultura e Conservação da Natureza é o novo critério de contabilização das emissões, que altera a lógica de contabilidade prevista no Inventário Nacional de Gases de Efeito Estufa. Trata-se de uma medida que deve ser discutida com parcimônia, dada a alta probabilidade de críticas e de resistência por parte dos setores afetados por tal decisão.

A mudança aloca cerca de 70% das emissões de GEE provenientes da mudança do uso do solo, anteriormente contabilizadas no segmento “Mudança de Uso do Solo”, para o setor Agropecuário. Esta medida levanta uma discussão quanto ao critério de atribuição, tendo em vista que a malha fundiária no Brasil para definição de áreas privadas é frágil. Além disso, vale ressaltar que há limitações no âmbito do Inventário Nacional, que não qualifica de forma apropriada as emissões do setor agropecuário principalmente no tocante às remoções.

Nesse sentido, a decisão política de modificar a contabilidade das emissões atribui um passivo ao setor agropecuário sem reconhecer devidamente as externalidades positivas. Inúmeras fragilidades técnicas precisam ser superadas para que haja consenso e engajamento setorial. Do contrário, haverá resistências políticas que poderão comprometer a implementação deste Plano.

Por meio de seu GT Clima, a Coalizão elaborou recomendações de como tais fragilidades técnicas poderiam ser aprimoradas para que o setor agropecuário seja devidamente reconhecido e, com isso, possibilitar a construção de um consenso e engajamento político para que o Plano seja realmente implementado, tornando-se assim uma política de Estado, e não somente um plano de governo.

1. Recomendações quanto à categorização fundiária e contabilização das emissões

² https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf

³ <https://www.globalmethanepledge.org/sites/default/files/documents/2023-11/Global%20Methane%20Pledge.pdf>

⁴ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf

Como mencionado, o critério de alocação das emissões proposto pelos Planos Setoriais de Mitigação difere da metodologia do Inventário Nacional de Emissões de GEE, baseado nas diretrizes do IPCC. Especificamente, o Plano Setorial de Agricultura e Pecuária abrange parcialmente as emissões dos setores de uso da terra e energia, além da agropecuária. Da mesma forma, o Plano de Conservação da Natureza contempla as emissões existentes no Setor de Mudança do Uso do Solo no âmbito do IPCC, bem como as remoções por Unidades de Conservação e Terras Indígenas. Apesar de compreender que tal escolha busca trazer maior transparência quanto à responsabilidade setorial pelas emissões, reforça-se a necessidade de maior solidez técnica quanto aos critérios de separação e atribuição dessas emissões.

Especificamente, o Plano Setorial de Agricultura e Pecuária abrange parcialmente as emissões dos setores de Energia e Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas, além do próprio setor de Agropecuária. No setor de Energia, este Plano Setorial considera a categoria de emissão “Queima de combustíveis” referente às atividades agropecuárias e a “Alavanca 8. Aumento sustentável da produção de biocombustíveis”.

No que se refere ao Uso da Terra, o Plano Setorial inclui as categorias de emissões “Supressão de vegetação nativa e conversão de uso e cobertura da terra em áreas relacionadas ao setor produtivo” e “Recuperação da vegetação nativa em áreas do setor produtivo, recuperação de pastagens, florestas comerciais e produtos florestais madeireiros”, além das ações da “Alavanca 9. Redução da supressão de vegetação nativa, valorização, preservação e recomposição de passivos ambientais em imóveis rurais”. Com esta mudança, cerca de 70% das emissões por alteração do uso da terra passam a ser contabilizadas no Plano de Agricultura e Pecuária.

Apesar de compreender que tal escolha busca trazer maior transparência quanto à responsabilidade setorial pelas emissões, reforça-se a necessidade de maior solidez técnica quanto aos critérios de separação e atribuição dessas emissões. Há inúmeras fragilidades técnicas que precisam ser superadas para que haja consenso e engajamento setorial, caso contrário haverá resistências políticas que poderão comprometer a implementação deste Plano. Nesse sentido, a Coalizão indica recomendações de como tais fragilidades poderiam ser aprimoradas para que o setor agropecuário seja devidamente responsabilizado.

O Plano Clima de Mitigação não deve realocar responsabilidades sobre as emissões sem reconhecer as ações de redução e remoção de GEE. Ao transferir esse passivo ao setor agropecuário sem considerar suas externalidades positivas, há desvalorização dos esforços realizados. Nesse sentido, devem ser reconhecidos os esforços do setor, sejam por adoção de práticas sustentáveis de emissão de baixo carbono como por conservação de áreas protegidas em imóveis rurais.

2. Categorização fundiária

O Plano Clima de Mitigação atribui as emissões do setor de Uso da Terra, em grande parte referentes ao desmatamento, em dois planos setoriais: Agricultura e Pecuária e Conservação da Natureza. Para essa alocação, utiliza-se as categorias da dinâmica fundiária do Relatório Anual do Desmatamento no Brasil (RAD 2022)⁵. As emissões do desmatamento em imóveis rurais de domínio particular – de posse individual ou coletiva - são atribuídas ao Plano Agricultura e Pecuária, enquanto as emissões do desmatamento em áreas públicas ou vazios fundiários são atribuídas ao Plano Conservação da Natureza. Entretanto, a regularização fundiária no Brasil, apesar de ser um processo fundamental para garantir o acesso à terra, enfrenta desafios significativos e pode ser considerada baixa em termos de efetividade e alcance. Assim, essa alocação apresenta segurança jurídica frágil.

Além disso, a agregação de categorias fundiárias - como imóveis rurais individuais com coletivos - não reconhece as distintas formas de governança, gerando dificuldades na responsabilização sobre as emissões e na criação de ações específicas e mais efetivas para cada categoria. Nesse sentido, a *Coalizão Brasil* propõe dividir as emissões de uso da terra em imóveis rurais particulares em duas classes:

- **Classe de uso individual:** correspondente às áreas privadas com sobreposição ao Sistema Nacional de Certificação de Imóveis Rurais (SNCI), ao Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) e ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar).
- **Classe de uso coletivo:** compreendendo aos territórios quilombolas e assentamentos rurais reconhecidos pelo Incra.

As categorias de imóveis de uso coletivo corresponderam a 14,3% da área desmatada no Brasil em 2022 (RAD2022). Por outro lado, os imóveis de uso individual corresponderam a 56,8% da área desmatada, considerando a soma das seguintes proporções da área desmatada total no país: SNCI 4,3% + Sigef 33,0% + Sicar 19,5% (RAD2022). Apesar da centralidade do Cadastro Ambiental Rural (CAR) nas diretrizes do Código Florestal⁶, ele ainda apresenta elevada inconsistência: apenas 15% dos registros passaram por análise, e somente 3,3% tiveram a análise concluída⁷.

⁵ https://alerta.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/17/2024/03/RAD_2022.pdf

⁶ Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012) - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm

⁷ <https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/onde-estamos-na-implementacao-do-codigo-florestal-radiografia-do-car-e-do-pra-nos-estados-brasileiros-edicao-2024/>

Esta classificação dos imóveis rurais particulares em uso individual e uso coletivo visa refletir, com maior precisão, os critérios de titularidade, uso e responsabilidade sobre o território. Recomendamos que esta classificação também seja considerada como referência nos planos subnacionais de mitigação, conforme previsto na Estratégia Nacional de Mitigação, reforçando a articulação federativa do Plano Clima. Há necessidade de ampliar, via metas e ações, esforços de transparência e validação do CAR, com articulação entre estados, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), para garantir uma responsabilização efetiva das emissões.

3. Desmatamento ilegal e legal

Outra distinção fundamental diz respeito às emissões oriundas de desmatamento legal ou ilegal. Embora ambas impactem igualmente o clima, diferenciar sua natureza é relevante para orientar políticas públicas e instrumentos de responsabilização. O RAD 2022 indica que apenas 5,4% da área desmatada total é precedida por uma Autorização de Supressão da Vegetação (ASV) registrada no Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor) ou nos sistemas estaduais consultados. O relatório ainda aponta que 33% da área desmatada se sobrepõe com Reserva Legal (RL) e 1,1% com Área de Proteção Permanente (APP).

Reconhecendo a importância do controle do desmatamento ilegal no território brasileiro, sugere-se o alinhamento com o compromisso brasileiro estabelecido em sua primeira NDC - eliminar o desmatamento ilegal até 2028 - um marco brasileiro importante na luta contra as mudanças climáticas. Dessa forma, deve-se atualizar as metas das seguintes ações: i) CSN.I.1 Eliminar o desmatamento ilegal em áreas públicas de todos os biomas brasileiros até 2028; ii) CSN.I.3 Eliminar a extração ilegal de madeira em áreas públicas de todos os biomas até 2028; iii) CSN.I.4 Eliminar os incêndios em vegetação em áreas públicas até 2028, considerando as ressalvas do Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo (PNMIF)⁸. Além de incluir a nova ação “AGR.I.27 - Eliminar a supressão ilegal da vegetação nativa em imóveis rurais, assentamentos da reforma agrária e territórios quilombola até 2028”, em acordo com o compromisso brasileiro estabelecido em sua primeira NDC - que estabeleceu um marco brasileiro importante na luta contra as mudanças climáticas.

⁸ Lei nº 14.944 de 2024 - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L14944.htm

Ainda, indica-se que a ação “AGR.I.22 Reduzir a supressão legal da vegetação nativa em imóveis rurais, assentamentos da reforma agrária e territórios quilombola” deve ter meta de redução em 100% até 2030, conforme o compromisso assumido no acordo final da COP 2028 - o Consenso de Dubai.

4. Contabilização de remoções florestais

Em relação às remoções de carbono, a *Coalizão Brasil* entende que ambos os Planos Setoriais devem contabilizar as remoções florestais decorrentes da conservação da vegetação nativa em áreas protegidas. No Plano Setorial de Conservação da Natureza, essas remoções devem considerar a permanência da cobertura florestal — tanto primária quanto secundária estável — em Unidades de Conservação (UCs, com exceção das Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs) e em Terras Indígenas (TIs). Diante disso, compreende-se que o Plano Setorial de Agricultura e Pecuária também deve incluir as remoções associadas à vegetação nativa estável em áreas de RLs, APPs e RPPNs localizadas em imóveis rurais, aplicando o mesmo fator de remoção utilizado para áreas públicas (UCs e TIs). Essas remoções devem ser adicionais àquelas da restauração de vegetação nativa e de florestas cultivadas para fins comerciais.

Além disso, o SEEG aponta o potencial de mitigação de tecnologias como terminação intensiva, tratamento de dejetos animais e fixação biológica de nitrogênio. Essa diferença evidencia a necessidade de revisão da metodologia adotada.

Essa proposta tem por objetivo garantir que o setor agropecuário seja reconhecido por seus esforços em um momento no qual o Plano propõe redistribuir responsabilidades e trazer enorme passivo de emissões por desmatamento sem uma metodologia mínima que capture os esforços e investimentos setoriais em adoção de práticas sustentáveis que resultam em redução de emissões.

A contabilização de emissões e remoções florestais, tanto em áreas privadas quanto públicas, exige avanços conceituais e metodológicos que garantam coerência entre dados, metas e instrumentos políticos. Para isso, é necessário:

- i) distinguir entre remoções de florestas primárias e secundárias;
- ii) incluir a conservação de vegetação nativa não florestal;
- iii) aplicar fatores de desconto em situações de incerteza fundiária ou sobreposição de usos.

A consistência entre estimativas é essencial para assegurar a rastreabilidade das metas de mitigação e a confiabilidade dos resultados reportados. Dessa forma, recomenda-se

que os Planos Setoriais prevejam atualizações periódicas, com base em dados mais precisos e metodologias refinadas. Dada a já existente sobrecarga do Estado para a aplicação de ações de comando e controle, sugere-se a incorporação de tecnologias visando aumento da eficiência e custo de tais medidas. Para isso, deve-se utilizar marcos legais já existentes, como a Lei do Governo Digital⁹ e relacionados.

Por fim, vale ressaltar que 61% dos alertas de desmatamento identificados cruzam com RL ou APP, representando 34,2% da área desmatada. Isso demonstra uma preocupante incidência de degradação florestal em áreas legalmente protegidas. Evidências indicam que fragmentos florestais próximos a áreas desmatadas ou queimadas podem deixar de remover carbono ao longo dos anos e, em alguns casos, se tornarem fontes emissoras. Nesse contexto, recomenda-se que o Plano Clima incorpore ações estruturantes de monitoramento, manejo e regeneração ativa desses fragmentos florestais, em consonância com os compromissos assumidos pelo Brasil na NDC e com as diretrizes do Código Florestal e do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg)¹⁰.

5. Transparência metodológica entre ações estruturantes e emissões

A *Coalizão Brasil* ressalta a importância de maior transparência quanto à metodologia de mensuração de emissões, em consonância com as ações estruturantes estabelecidas pelo Plano Clima. Como as metas de emissão estão agregadas para todas as atividades do setor, não é possível identificar como as metas das ações estruturantes impactam as emissões. Essa conexão é fundamental para entender e avaliar as projeções de metas das ações e emissões.

No Plano de Agricultura e Pecuária, observa-se um aumento de aproximadamente 1% nas emissões projetadas entre 2022 e 2030, aumentando de 622 MtCO₂e para 628 MtCO₂e. Já no segundo período, as metas de emissões apresentam um intervalo de variação entre uma redução de 6% (528 MtCO₂e) e um aumento de 2% (634 MtCO₂e). Não são evidentes as premissas tomadas para o comportamento das emissões brutas do setor agropecuário, ou seja, aquelas hoje contabilizadas de acordo com o 4º Inventário Nacional. Falta clareza se as projeções das emissões assumiram um nível constante de emissão ao longo do tempo ou se indicam redução por intensidade nas atividades avaliadas.

⁹ Lei Federal nº 14.129/2021 - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/14129.htm

¹⁰https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/sbio/dflo/plano-nacional-de-recuperacao-da-vegetacao-nativa-planaveg/pla-aveg_2025-2028_2dez2024.pdf

Destaca-se a ausência de informações e clareza sobre o potencial benefício em redução ou remoção de emissões para as ações do Plano ABC+. Com emissões desagregadas, seria possível identificar o quanto cada ação impactante contribui para a redução ou remoção de GEE. Por exemplo, diversas promovem a remoção como: AGR.I.03, AGR.I.04, AGR.I.11, AGR.I.16, AGR.I.17, AGR.I.23 e AGR.I.24. No entanto, a meta agregada “recuperação da vegetação nativa em áreas do setor produtivo, recuperação de pastagens, florestas comerciais e produtos florestais madeireiros” não permite a distinção entre os diferentes potenciais de remoção associados a cada ação.

De forma semelhante, no Plano de Conservação da Natureza, embora as remoções florestais decorrentes da restauração e conservação em áreas públicas estejam contempladas, a meta agregada “vegetação nativa protegida em UCs e TIs e recuperação da vegetação nativa em áreas públicas” também não possibilita a identificação do potencial individual de cada ação impactante.

Assim, recomenda-se que sejam explicitadas as ações impactantes para atingir metas específicas para cada atividade de emissão/remoção, de acordo com os subsetores e fontes emissoras, sendo indicadas as justificativas técnicas para a ausência de ambição em determinadas frentes. Além disso, propõe-se expandir o escopo de emissões e remoções contabilizadas, de modo a incorporar práticas reconhecidas no Plano ABC+, principal agenda nacional de adaptação e baixa emissão de carbono na agropecuária.

6. Remoções no setor Agropecuário

A *Coalizão Brasil* considera fundamental que a metodologia do Inventário contabilize as remoções pela adoção de práticas sustentáveis nas atividades agrícolas. Apesar de várias ações do Plano Agricultura e Pecuária mencionarem o Plano ABC+, as metas climáticas não contemplam explicitamente as emissões reduzidas/evitadas ou removidas por suas tecnologias sustentáveis. Nesse sentido, todos os esforços resultados de políticas de fomento para adoção de práticas sustentáveis não serão absorvidos pelo Plano Agricultura e Pecuária, sendo a redução do desmatamento o principal elemento de redução de emissões para o setor agropecuário.

Nesse sentido, outras categorias de remoções e emissões devem ser incorporadas na meta de emissões do Plano Agricultura e Pecuária, elementos que atualmente não são considerados no Inventário Nacional. Outras metodologias existentes podem ser utilizadas como referência tais como a do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de GEE ([SEEG](#)) do Observatório do Clima que já considera metodologia consistentes que poderiam subsidiar essas mudanças.

Apesar de várias ações do Plano Setorial mencionarem o ABC+, as metas climáticas não contemplam explicitamente as emissões reduzidas/evitadas ou removidas por suas tecnologias sustentáveis. Assim, recomenda-se a inclusão de estimativas de remoções de carbono associadas ao manejo de solo, práticas de conservação, sistemas integrados (como ILPF) e sistemas agroflorestais. A forma como o Plano Setorial apresenta as metas de mitigação pelo setor não traz clareza se é via redução de emissões (CH₄, N₂O e CO₂) e se é via remoção de carbono pelo solo. Atualmente o 4º Inventário Nacional não traz o cálculo das emissões e remoções de carbono pelo solo, não sendo possível se basear nele para contabilizar essa mitigação via remoção. Assim, se faz necessário o aprimoramento metodológico para corretamente mensurar a atuação climática do setor agropecuário.

O Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de GEE ([SEEG](#)) do Observatório do Clima apresenta dados consistentes que poderiam subsidiar essa incorporação. Entre os dados não contabilizados atualmente no Inventário Nacional, destacam-se:

- **Remoções por aumento de carbono no solo a:** i) pastagens de alto vigor; ii) lavoura sob sistema de plantio direto; iii) integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF); iv) florestas plantadas; v) sistemas agroflorestais.
- **Emissões por perda de carbono no solo a:** i) pastagens de baixo e médio vigor; ii) lavoura sob plantio convencional; iii) queima de pastagens.

Além disso, o SEEG aponta o potencial de mitigação por meio do uso de tecnologias como terminação intensiva, tratamento de dejetos animais e fixação biológica de nitrogênio. Essa diferença evidencia a necessidade de revisão da metodologia adotada.

Essa proposta tem por objetivo garantir que o setor agropecuário seja reconhecido por seus esforços em um momento no qual o Plano propõe realocar responsabilidades e trazer enorme passivo de emissões por desmatamento sem uma metodologia mínima que capture os esforços e investimentos setoriais em adoção de práticas sustentáveis que resultam em redução de emissões.

Entende-se que há um desafio de adequar essa proposta, tendo em vista que ela geraria um resultado diferente do Inventário Nacional. O Plano de Mitigação, por mais que tenha realocado as responsabilidades de emissões, não alterou a somatória final de emissões. A proposta da Coalizão, de inserção de novos fatores de emissão/remoção, alterará os valores finais do Plano comparados ao Inventário. Nesse sentido, a Coalizão sugere que o baseline do Plano de 2022 considere a estrutura atual do Inventário, porém, para os marcos de 2030 e 2035, esses novos fatores sejam incluídos. Com isso, teremos uma visão de longo prazo na qual as metas estruturantes previstas no Plano serão contabilizadas em termos de emissões e remoções.

Ressalta-se ainda que a atualização do Inventário Nacional deverá ser feita bianualmente, garantindo que haja oportunidade de atualização metodológica até os prazos estabelecidos pelo Plano. Com isso, teríamos um compromisso de que a metodologia atual deve ser aprimorada e as externalidades positivas do setor sejam consideradas.

Destaca-se também a definição de metas sobre a redução das práticas de queimas de pastagens, principalmente aquelas que não se enquadrem em manejo do fogo prescrito, como maior ocorrência justamente no bioma da Amazônia.

Reforça-se a importância de estruturar um sistema de monitoramento com linha de base clara, taxonomia das práticas sustentáveis e critérios para níveis de degradação nas pastagens. A inclusão de remoções pelo manejo do solo pode contribuir tanto para a integridade ambiental quanto para o reconhecimento de boas práticas produtivas.

Assim, recomenda-se a inclusão de estimativas de remoções de carbono associadas ao manejo de solo, práticas de conservação, sistemas integrados (como ILPF) e sistemas agroflorestais. Atualmente o 4º Inventário Nacional não traz o cálculo das emissões e remoções de carbono pelo solo – portanto, é necessário adotar uma outra metodologia para mensurar corretamente a atuação do setor agropecuário no âmbito do Plano Clima.

7. Conservação da Natureza e Restauração de Nativas como estratégia climática

As ações previstas no Plano Clima não devem se restringir à contabilização de carbono, sendo fundamental priorizar a restauração e conservação da vegetação nativa, em especial das florestas primárias. Além de atuar como importantes sumidouros de carbono, esses ecossistemas oferecem uma ampla gama de benefícios ambientais e sociais, como a conservação da biodiversidade, a provisão de serviços ecossistêmicos, a regulação do clima local e a proteção dos recursos hídricos e a sua proteção está diretamente ligada ao compromisso assumido pelo Brasil de eliminar o desmatamento ilegal e a compensação da supressão legal de vegetação nativa, por intermédio do fortalecimento da implementação da legislação florestal para levar ao desmatamento ilegal até 2030.

A formulação das metas climáticas deve, portanto, refletir essa complexidade, promovendo sinergias entre as agendas de mitigação, biodiversidade e adaptação. Para isso, é fundamental adotar estratégias que valorizem a permanência das florestas em pé e reconheçam os esforços de conservação realizados em áreas públicas e privadas.

Nesse sentido, recomenda-se que o Plano Clima reconheça e valorize, por meio de instrumentos específicos, as remoções associadas à restauração e conservação da vegetação nativa, principalmente em propriedades privadas com excedente legal. É necessário avançar em mecanismos financeiros que reconheçam o custo de oportunidade da manutenção dessas áreas, promovendo incentivos econômicos à conservação e recuperação da vegetação nativa.

Além disso, é fundamental ampliar e fortalecer os instrumentos existentes para reconhecimento das boas práticas produtivas de baixa emissão, incentivando os produtores rurais que adotam tecnologias sustentáveis e conservacionistas. A combinação de metas climáticas com políticas de incentivo e valorização da natureza pode gerar resultados positivos para o clima, para os ecossistemas e para a inclusão social no meio rural.

Dos 12 milhões de hectares previstos como meta do Planaveg, e referenciados pelo Plano Clima, 2 milhões de hectares estão previstos para serem restaurados em áreas públicas, sendo parte do Plano Conservação da Natureza. Para que os outros 10 milhões de hectares previstos no Plano Agricultura e Pecuária sejam efetivamente restaurados serão necessários instrumentos financeiros e regulatórios robustos e compatíveis com a escala e o risco da atividade econômica de restauração de nativas. A ausência desses mecanismos compromete a execução da meta fixada, sobretudo quando se trata de empresas privadas que operam via modelos de negócios baseados no mercado voluntário de carbono. Os esforços de priorização do Governo Federal para a efetiva implementação do Planaveg e do Plano Clima devem considerar, de forma estratégica, as alavancas essenciais para o cumprimento das metas de recuperação da vegetação nativa, o que inclui a restauração, em áreas públicas e privadas.

8. Alocação das emissões de energia no setor agropecuário

Outro ponto sensível diz respeito à alocação das emissões de GEE provenientes do uso de energia no setor agropecuário. O Plano Setorial de Agricultura e Pecuária atribui ao setor parte das emissões relacionadas ao uso de combustíveis fósseis nos processos produtivos e de manufatura, o que demanda maior clareza quanto às premissas utilizadas para essa atribuição e suas implicações para a contabilização setorial.

É necessário explicitar os critérios que orientam a alocação dessas emissões e os impactos sobre o potencial de mitigação do setor. Além disso, é fundamental que o plano reconheça as oportunidades relacionadas à substituição de fontes fósseis por

fontes renováveis, com destaque para os créditos de descarbonização e os benefícios climáticos associados à transição energética.

O Plano Setorial deve contemplar, de forma mais abrangente, as tecnologias emergentes com potencial de mitigação, considerando também os instrumentos previstos no Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) e o papel estratégico da bioenergia descentralizada, como biogás e bioeletricidade da cana-de-açúcar, no setor agropecuário. Esses insumos, associados à recuperação de resíduos orgânicos e à economia circular, podem ampliar significativamente a eficiência da produção agropecuária e contribuir para a redução de emissões, devendo ser incorporados nos escopos de contabilização e nas estratégias futuras de transição energética do setor.

9. Fortalecimento da governança e transparência

A efetividade do Plano Clima depende de uma governança robusta, transparente e participativa, com arranjos institucionais que assegurem sua continuidade como política de Estado. É essencial que o plano incorpore mecanismos de revisão periódica de metas, parâmetros e dados, com base em fontes confiáveis e metodologias validadas.

A Coalizão entende que o Comitê Interministerial de Mudanças Climáticas (CIM) deveria prever a criação de câmaras técnicas consultivas, com representatividade de diferentes setores da sociedade, a fim de contribuir para o aprimoramento contínuo dos planos, fortalecendo sua legitimidade, qualidade técnica e capacidade de implementação. Essas instâncias devem ter caráter permanente, acompanhando a evolução das políticas e promovendo o diálogo entre governo, setor privado, academia e sociedade civil.

Também se destaca a necessidade de ampliar a transparência dos modelos utilizados para projeção de metas, como o BLUES. A manutenção de um modelo sem clareza e de difícil utilização por outras intuições deveria ser evitado. É indispensável detalhar as premissas, parâmetros e fontes de dados adotados nas simulações, possibilitando o escrutínio público e o aprimoramento contínuo das metodologias.

Adicionalmente, é fundamental garantir maior articulação entre os ministérios responsáveis pela elaboração e execução do Plano Clima. A experiência do Planaveg é um exemplo positivo de articulação interinstitucional e participação da sociedade, especialmente pela incorporação de contribuições desde as etapas iniciais da sua formulação. Nesse sentido, recomenda-se que o governo amplie a escuta qualificada e o engajamento de redes multisectoriais ao longo de todas as fases do Plano Clima.



Recomenda-se, ainda, a articulação e integração entre bases de dados e instrumentos já existentes, como o SEEG, o Plano ABC+, o Planaveg, a NDC e outros mecanismos de planejamento. Essa integração fortalecerá a coerência interna e a efetividade do Plano Clima. Portanto, é recomendável a adoção de ciclos de atualização bienal no Plano Clima, com avaliação dos avanços, reavaliação de premissas e adequações necessárias para garantir maior efetividade climática e social ao longo do tempo.

Entende-se que há um desafio de adequar essa proposta tendo em vista que ela geraria um resultado diferente do Inventário Nacional, já que a realocação de responsabilidades proposta pelo Plano Clima de Mitigação mantém as emissões do Inventário Nacional. Nesse sentido, a Coalizão sugere que a linha de base do Plano de 2022 considere a estrutura atual do Inventário Nacional e os marcos de 2030 e 2035 incluam as novas categorias de emissão/redução/remoção.

Ressalta-se ainda que a atualização do Plano Clima de Mitigação deve ser realizada bienalmente, em conjunto com o Inventário Nacional, garantindo oportunidade de atualização metodológica. Esse processo favorece a construção de um consenso e engajamento para que o Plano seja realmente implementado, tornando-se, portanto, uma política de Estado e não somente um plano de Governo.

10. Contribuições específicas aos Planos Setoriais

Para aprofundar e detalhar as contribuições da *Coalizão Brasil* aos Planos Setoriais, foram sistematizadas propostas e observações sobre as ações impactantes e respectivas metas. Essas propostas sugerem ajustes quantitativos e qualitativos, além de indicarem lacunas a serem supridas pelos respectivos planos. Para acessar essas contribuições específicas, consulte os seguintes documentos:

- Plano Setorial de Agricultura e Pecuária – Acesse [aqui](#).
- Plano Setorial de Conservação da Natureza – Acesse [aqui](#).

Considerações finais

A *Coalizão Brasil, Clima, Floresta e Agricultura* parabeniza o Governo Federal por sua atuação na construção dos Planos Setoriais de Mitigação e ressalta a importância da construção deste posicionamento, que contou com ampla participação de mais de seus



400 membros, engajados na busca de consensos possíveis para o avanço da agenda de uso da terra no país.

Desta forma, a Coalizão ressalta sua preocupação com a proposta apresentada do Plano Setorial de Mitigação da Agropecuária e Conservação da Natureza, principalmente no que tange à mudança metodológica na atribuição de emissões por mudança do uso do solo, diferente da atualmente reportada pelo Inventário Nacional.

A Coalizão entende que a intenção pode ser positiva; no entanto, as limitações técnicas da metodologia de cálculo do Inventário, somadas às fragilidades de bases sobre critérios fundiários, trará enorme passivo de contabilidade ao setor agropecuário, que não tem condições de contabilizar as externalidades positivas.

Nesse sentido, este documento elaborou algumas ações que possam ser consideradas para garantir que a decisão política relacionada à realocação das emissões seja feita de forma justa e adequada.