



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

A atuação das instâncias participativas do Estado de Minas Gerais para a agenda de mudanças climáticas

Letícia Capistrano Campos

[ARTIGO] GT 2 Análise de Políticas Públicas

A atuação das instâncias participativas do Estado de Minas Gerais para a agenda de mudanças climáticas

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a composição e a atuação das instâncias participativas do Estado de Minas Gerais para a agenda de mudanças climáticas. O Estado possui duas instâncias nesta seara, a saber: a Câmara de Energia e Mudanças Climáticas (CEM) do Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM) e o Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas (FEMC). A CEM e o FEMC tem a composição dividida entre membros da sociedade civil e governo de Minas Gerais. A Câmara, no biênio 2020/2022, realizou dez reuniões, que pouco acrescentaram para o desenvolvimento de políticas públicas de mudanças climáticas. O Fórum não teve nenhum avanço desde sua reorganização via Decreto em 2021. Por sua maior robustez, o trabalho conclui propondo que a CEM seja extinta dando espaço para a atuação do FEMC.

Palavras-chave: Minas Gerais; Conselho; Fórum; Mudanças Climáticas.

1. Introdução

O tema Governança no espectro da Administração Pública carrega certos desafios, que “não se restringem apenas a efetividade, accountability, transparência e legalidade, mas passaram a abranger também condições de equidade, participação social, democracia, inclusão, respeito aos direitos humanos etc” (BUTA, 2020, p. 371). Neste trabalho, o conceito de Governança adotará o que fora proposto por Buta (2020), onde tem-se uma governança baseada no gerenciamento de relações entre partes interessadas, em que se deve considerar o envolvimento de grupos de atores interessados que são envolvidos nas tomadas de decisão. O autor traz uma característica bastante importante para a temática da governança pública, destacando que:

“os atores estatais estão em um contínuo processo de negociação com a sociedade. [...] Em suma, governança pública abrange noções relativas ao processo de tomada de decisões de caráter coletivo ou comum. Envolve igualmente as formas de funcionamento do governo, além das instituições formais e informais que regulam o relacionamento entre Estado e sociedade” (BUTA, 2020, p. 373).

Buta (2020) ainda destaca a importância dos conselhos de políticas públicas no controle dos agentes e instituições públicas. Segundo o autor, “é importante que atores diversos, tanto públicos quanto privados, participem da formulação e implementação de políticas públicas com vistas a torná-las mais inclusivas e democráticas” (BUTA, 2020, p. 387). Pensada em uma chave democrática, Buta (2020) estabelece o seguinte sentido de governança:

Governança, nesse sentido, reclama que se considere como legítima a representação autônoma dos atores e interesses sociais, de modo que o conceito de representação democrática comporte meios para a participação popular nos processos de planejamento, implementação, prestação de contas e avaliação das ações públicas. (BUTA, 2020, p. 386).

Nesta seara de democracia e envolvimento de atores interessados no âmbito das políticas

públicas, principalmente por meio de conselhos de políticas públicas, importante é se conceituar o termo “sociedade civil”. Atualmente, o termo tem um uso quase que “uma ‘entidade regulatória’, em nome da qual os mais variados tipos de agentes sociais pretendem falar e cuja vontade supõem ser capazes de interpretar” (KRITSCH, 2014, p. 226). No âmbito deste trabalho, o conceito de sociedade civil trazido por Cohen e Arato (1999), abordado por Kritsch (2014), em que a sociedade civil

“deve abarcar tanto o caráter institucional quanto o caráter associativo presentes no mundo da vida, configurando-se como um terreno em que os direitos civis são ressaltados e encontram margem de ação, gerando assim a possibilidade dos indivíduos se organizarem em torno de grupos com o propósito de atingirem objetivos que frequentemente abarcam: maior democratização das decisões políticas e ampliação e institucionalização dos direitos e liberdades” (COHEN; ARATO, 1999, p. 428-429 apud KRITSCH, 2014, p. 253).

Segundo Cegov (2020), governantes e cidadãos dispõem de alternativas políticas e institucionais para reduzir ou mitigar a desigualdade, que se dividem em dois critérios: i) segmento da distribuição que será objeto da intervenção pública e ii) apoio a setores médios. O autor ressalta que não precisamos conviver com os níveis aviltantes de desigualdade aqui no Brasil ou em qualquer parte do mundo, como se fatalidade, destino ou acaso fossem, porque não são. O mundo dispõe de mecanismos para garantir uma vida digna a todos.

Na seara da participação, Silva (2020) destaca quatro tipos de instituições participativas, quais sejam: Orçamentos Participativos; Conselhos de Políticas; Conferências de Políticas Públicas; e Canais de expressão individual de preferências. Cortes (2011, p137) define as instituições participativas como:

“mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência” (CORTES, 2011, p.137 apud SILVA, ano, p.7).

Os conselhos podem ser definidos como “(...) espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e Sociedade Civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p.54 apud SILVA, 2020, p.10). Os conselhos de meio ambientes se destacam dentre as principais áreas temáticas.

Os conselhos também podem ser entendidos como “interfaces socioestatais de caráter público que, ancoradas na participação de setores da sociedade civil organizada, estão voltadas para a discussão, formulação e fiscalização das políticas em suas respectivas áreas de atuação” (LÜCHMANN, 2020, p. 12).

A seguir este trabalho se propõe a analisar a composição e a atuação das instâncias participativas do Estado de Minas Gerais para a agenda de mudanças climáticas.

2. A Câmara de Energia e Mudanças Climáticas do Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais

Os modelos participativos, a exemplo dos Conselhos, segundo Lüchmann (2020), foram se estruturando em todo o Brasil a partir dos anos 1990, num cenário de reforma do Estado. No Estado de Minas Gerais, no âmbito das políticas ambientais, o COPAM foi instituído antes deste cenário, por meio do Decreto Estadual nº 18.466, de 29 de abril de 1977. No entanto, dentre outras normas, atualmente o Conselho é regido pela Lei nº 21.972 de 21 de janeiro de 2016, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema). Esta norma prevê que o Copam integra a estrutura do Sisema, tendo por finalidade: “deliberar sobre diretrizes e políticas e estabelecer normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional para preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais” (MINAS GERAIS, 2016).

No âmbito da composição do Copam, o artigo 15 da Lei 21.972/2016 prevê que, dentre outras estruturas, ele possui Câmaras Técnicas Especializadas, em que a composição deverá se dar por Decreto.

Para exercerem seus mandatos, “as entidades da sociedade civil e os representantes dos membros do Copam exercerão mandato de dois anos, não permitida a reeleição para o período subsequente”. (MINAS GERAIS, 2016).

Com objetivo de regulamentar a Lei 21.972/2016, o Governo de Minas Gerais publicou o Decreto 46.953 de 23 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre a organização do Copam. A norma prevê em seu artigo 4º que, dentre outras Câmaras Técnicas Especializadas, foi instituída a Câmara de Políticas de Energia e Mudanças Climáticas (CEM). A CEM possui as seguintes competências:

Art. 12 – A CEM tem as seguintes competências específicas:

- I – propor políticas para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, mercados de carbono e redução da vulnerabilidade territorial;
- II – opinar sobre o Inventário de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, apresentando propostas para ações e planos setoriais de mitigação;
- III – propor políticas para a promoção de energias renováveis, eficiência energética, transição energética e ecológica e propor normas e padrões para o uso racional dos recursos naturais;
- IV – apoiar a ampliação da articulação interinstitucional e fornecer dados e informações técnicas para subsidiar as discussões das demais câmaras técnicas;
- V – discutir e propor ações para alcance das metas brasileiras de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, determinadas no âmbito da Organização das Nações Unidas, e o combate às mudanças climáticas globais”. (MINAS GERAIS, 2016).

O Copam é um órgão colegiado, normativo, consultivo e deliberativo. O Decreto 46.953/2016, ao tratar de outras Câmaras técnicas, prevê nelas competências intrinsecamente deliberativas. No entanto, percebe-se que tais competências não se estendem para a CEM. A CEM se limita a propor, opinar, apoiar e discutir temas ligados à Energia e Mudanças Climáticas. Pois bem, importante é analisar os resultados que tal Câmara produz para garantir a democracia e representatividade quando tratamos da temática em questão.

Importante lembrar que a Lei nº 21.972/2016 prevê que deve haver uma representação paritária entre o Poder Público e a Sociedade Civil, assegurada a participação dos setores produtivo, técnico científico e de defesa do meio ambiente nas câmaras técnicas e a participação do Ministério Público (MP) nas Unidades Regionais Colegiadas.

Conforme especificado no Art. 1º da Deliberação COPAM nº 1.490/ 2019, o Presidente do Copam precisa, em ato próprio, publicar a indicação dos representantes do Poder Público para cada Câmara Técnica, bem como dos representantes da Sociedade Civil, após eleição.

Os representantes do Poder Público são indicados pelas Secretarias de Estado e o Representante do Setor Produtivo indicados pelo Presidente do Copam. Para o biênio 2020/2022 foram feitas eleições on-line para o Copam. A atuação dos conselheiros no período se deu de forma on-line, período em que a sociedade se encontra numa situação de pandemia devido à Covid 19. Por este motivo, o recorte para análise das ações da CEM serão para este mesmo biênio.

Lüchmann (2020) destaca “o crescimento das ferramentas digitais nesse campo, o que vem estimulando o desenvolvimento de estudos sobre democracia digital e o funcionamento das diferentes modalidades de e-participação como novas oportunidades de consulta e diálogo entre governos e cidadãos” (LÜCHMANN, 2020, pg).

Por meio do Edital de Convocação COPAM nº 01/2019, abriu-se o Processo Eletivo dos Membros da Sociedade Civil para Representação no Plenário, nas Câmaras Técnicas Especializadas e nas Unidades Regionais Colegiadas do Copam.

O Edital previu que, para as Câmaras Técnicas Especializadas, haveria eleições para as seguintes vagas:

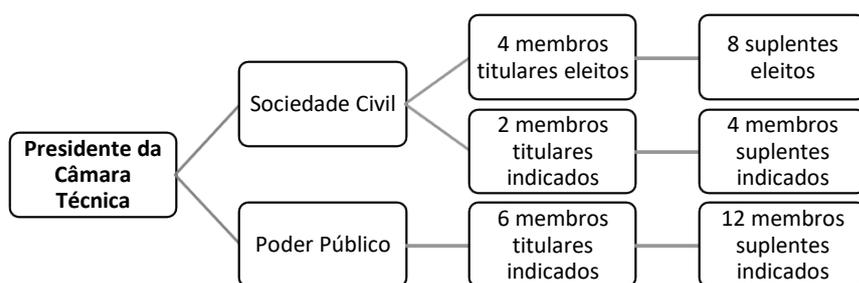
- Para Organizações Não Governamentais – ONGs legalmente constituídas para a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente: 2 (duas) entidades para cada Câmara Técnica Especializada, a ser representada por 1 (um) titular e 2 (dois) suplentes;
- Para entidades reconhecidamente dedicadas ao ensino, pesquisa ou desenvolvimento

tecnológico ou científico na área do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida: 1 (uma) entidade a ser representada por 1 (um) titular e 2 (dois) suplentes;

- Para organizações da sociedade civil representativas de categorias de profissionais liberais: 1 (uma) entidade a ser representada por 1 (um) titular e 2 (dois) suplentes.

Neste trabalho considera-se a representação apenas da Câmara Técnica da CEM. Sendo assim, temos a seguinte divisão posta:

Figura 1 – Composição de membros eleitos e indicados nas Câmaras Técnicas Especializadas

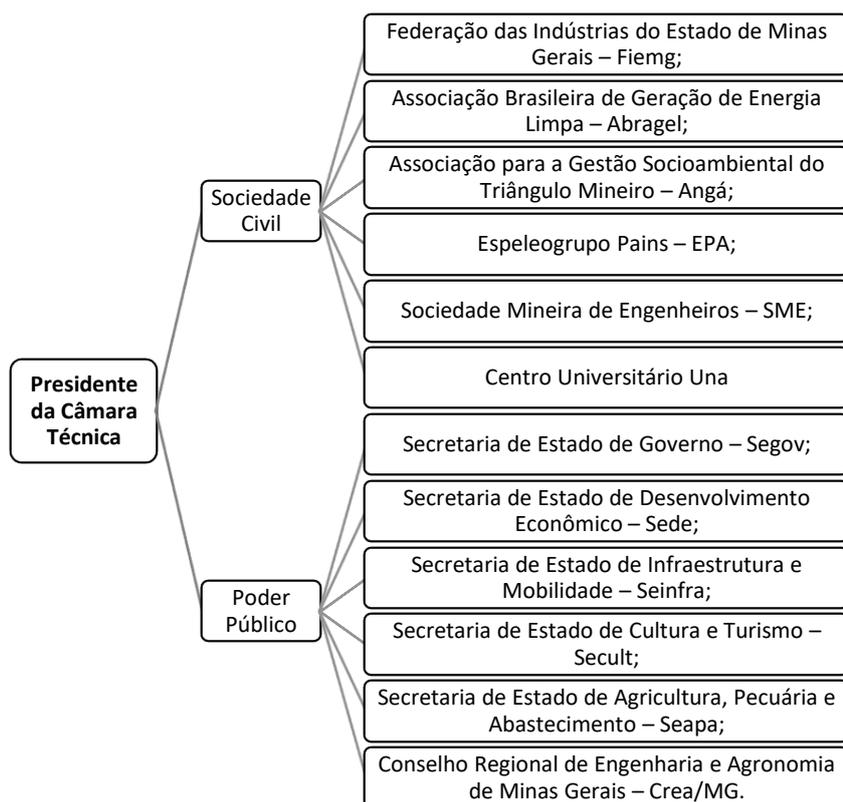


Fonte: elaboração própria.

Vale destacar que o Presidente da Câmara Técnica e seu suplente são indicações do Presidente do Copam, conforme Deliberação COPAM nº 1.490/ 2019. Ou seja, pode-se concluir que dos trinta e oito membros de uma Câmara Técnica, dentre titulares e suplentes, apenas doze deles são eleitos, o que representa cerca de 31,6%. Do mesmo modo, seguindo a mesma lógica, vinte e seis membros de uma Câmara Técnica, dentre titulares e suplentes, são indicados pelo Presidente do Copam, que corresponde a um percentual de 68,4%.

Adentrando mais especificamente na composição da CEM, após realizadas as eleições para o Biênio 2020/2022, a Deliberação COPAM nº 1.550, de 06 de abril de 2020 tornou público o resultado das eleições e das indicações, e sua publicação teve por objetivo estabelecer a composição e designação dos membros da Câmara Técnica Especializada de Políticas de Energia e Mudanças Climáticas do Conselho Estadual de Política Ambiental. Conforme seu Art. 2º, a representação se deu da seguinte forma:

Figura 2 – Composição da CEM – Biênio 2020/2022



Fonte: elaboração própria.

Uma vez realizada a análise da composição da CEM, se conclui que dentre membros titulares e suplentes, 68,4% são indicados pelo Presidente do Copam. No entanto, 50% da composição é por parte do poder público e os demais 50% da sociedade civil.

A CEM, no biênio 2020/2022 realizou dez reuniões, conforme consulta feita ao sítio eletrônico da SEMAD (20ª a 29ª), sendo apenas duas reuniões extraordinárias e as demais ordinárias. A seguir, far-se-á a análise das discussões e resultados dessas reuniões. A primeira reunião foi realizada no dia 27 de abril de 2020 e a última reunião analisada no dia 04 de agosto de 2022.

No período, as reuniões começaram a se dar de forma remota, devido às circunstâncias impostas em face da Pandemia do COVID-19. As reuniões têm sido transmitidas pelo canal do Youtube, onde o endereço é disponibilizado antecipadamente para garantir a participação da sociedade nas reuniões. A seguir, é apresentado um quadro com a pauta proposta para cada reunião do Biênio 2020/2022 e os encaminhamentos, ou seja, os resultados produzidos. Importante ressaltar que a transcrição de falas feitas foram retiradas das atas das reuniões, que estão disponíveis no sítio eletrônico da SEMAD.

Tabela 1 – Tabela resumo – Reuniões da CEM no biênio 2020/2022

REUNIÃO	PAUTA	ENCAMINHAMENTOS
20ª 04/2020	4. Posse dos conselheiros da CEM (biênio 2020/2022).	8. <u>Representante da Sociedade Mineira de Engenheiros – SME</u> : “Eu queria então que a partir de

	<p>5. Comunicado dos Conselheiros e Assuntos gerais.</p> <p>6. Função e Estrutura do Copam: Regimento Interno (Deliberação Normativa Copam nº 177/2012). Apresentação: Semad.</p> <p>7. Parceria entre a Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam) e o Centro Brasil Clima (CBC). Apresentação: Feam</p> <p>8. Projeto Initiative for Climate Action Transparency (Icat Brasil). Apresentação: Centro Brasil do Clima (CBC)¹</p> <p>9. Informe Feam:</p> <p>9.1 Comunicado sobre a troca de coordenação do Núcleo de Sustentabilidade, Energia e Mudanças Climáticas e o cancelamento de participação de evento devido ao COVID-19.</p>	<p>agora fosse intensificada a participação dos conselheiros desta Câmara para dar uma contribuição que pode ser muito efetiva para ampliar esse esforço global. Porque nós vemos que as respostas em Minas Gerais, apesar de as metas serem muito ambiciosas, ainda são pequenas.</p> <p><u>Representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – Fiemg:</u> Enfatiza que não deixe de ser considerada a questão dos impactos econômicos de qualquer ação de mitigação que venha a ser colocada. Segundo o conselheiro, uma das razões de a Política Estadual de Mudanças do Clima de Minas Gerais não ter ido para frente à época foi justamente essa, que tinha uma proposta de redução de mitigação para o horizonte de 2030, porém é um custo que quando foi mensurado custava um absurdo, algo que não tinha condição de ser exequível.</p>
<p>21^a 06/2020</p>	<p>5. Sistema de Licenciamento Ambiental - SLA. Apresentação: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - Semad.</p> <p>6. Plano de Trabalho do Observatório de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Apresentação: Feam.</p> <p>7. Avaliação das emissões históricas setoriais e possíveis tendências para Minas Gerais (Projeto ICAT - Initiative for Climate Action Transparency) - Centro Brasil do Clima (CBC) e COPPE/UFRJ (Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia/Universidade Federal do Rio de Janeiro). Apresentação: CBC.</p>	<p>6. <u>Conselheiro da SME:</u> Sugere a participação da FIEMG em um dos grupos de trabalho propostos.</p> <p><u>Conselheira da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede):</u> Informa que faz parte de duas redes de empresas. Uma delas é a comunidade B Minas, que inclui todos os negócios de impacto social, ambiental e de inclusão aqui em Minas Gerais. E a outra é uma rede formada por grandes empresas em prol da Agenda 2030, que é a rede Desafio 2030. Se coloca à disposição para intermediar o contato e inserir as redes para representar o terceiro setor nesses GTs. Acredita que seria interessante a Sede participar do Bem-Estar e Dignidade Humana pela questão da geração de emprego, qualificação de mão de obra.</p> <p><u>Conselheiro do o Espeleogrupos Pains (EPA):</u> Se coloca à disposição, pelo EPA, para compor o Grupo 2. Inclusive, acha que tem que ter critérios para composição desses Grupos, para que sejam paritários.</p> <p><u>Representantes do Governo (FEAM):</u> Argumentam que essa paridade está inserida quando foram incluídos não só organização governamental, mas também o terceiro setor e a academia. Porque são entidades com visões diferentes.</p> <p><u>Representante da Associação para a Gestão Socioambiental do Triângulo Mineiro (Angá):</u> Acredita que a inclusão da Angá no GT 2 é bem</p>

¹ Projeto nacional que tem por objetivo desenvolver uma estratégia para assessorar e estimular os estados brasileiros a contribuir para que o Brasil consiga alcançar as metas de sua NDC. Consiste em processo participativo para estimativa do potencial de contribuição para o alcance da NDC, estabelecimento de metas estaduais e setoriais, e desenvolvimento de um sistema para monitorar suas trajetórias de emissões em diferentes variáveis.

O projeto identificou que no período 2005-2014, houve um aumento de 49,9% nas emissões estaduais. Apenas quatro setores foram responsáveis por 88,0% das emissões em 2014: Agropecuária (35.5%) Indústria (20.3%), Transporte (17.7%) e LULUCF (17.5%). Ranking no período de 2005-2014: Resíduos sólidos (aumento de 220%); Efluentes líquidos (aumento de 67%); Transporte (aumento de 59%); LULUCF (aumento de 45.1% entre 2010-2014). O único setor que teve suas emissões reduzidas foi o residencial (26.3%).

		<p>pertinente. Sugere que entrem em contato com alguns laboratórios de pesquisa da UFMG para contribuir com os trabalhos.</p> <p><u>Representante da FIEMG:</u> Reforça que não vê problema em ter que garantir 100% uma paridade de entidades nos GTs.</p> <p><u>Conselheiro Angá:</u> Argumenta que quando o Grupo decide sugerir algo para a Câmara, isso tem um peso na discussão também da Câmara e no fomentod a paridade nas instâncias. A paridade pode ser observada para oportunizar o acesso de todos na discussão.</p> <p><u>Conselheiro do Conselho Regional de Engenharia de Minas Gerais – CREA/MG:</u> Sugere a participação do Crea nos grupos de trabalho 2, 3 e 4.</p> <p><u>Conselheiro da Secretaria de Cultura e Turismo – SECULT:</u> destaca que vários órgãos do Governo se interrelacionam com algum ODS, assim como a SECULT.</p> <p>7. <u>Conselheiro da FIEMG:</u> argumenta que à medida que o PIB decresce as emissões decrescem, se o PIB sobe, as emissões sobem. Então qualquer ação de redução de emissão que venha a ser feita, se não tiver o devido cuidado, vai implicar numa redução de PIB também do Estado nos próximos 5 anos.</p> <p>Ressalta que a análise foi feita em relatórios de 2014, e já estava em 2020. Sugere que qualquer tipo de tomada de decisão futuramente tem que envolver as entidades e instituições do Estado.</p> <p>Argumenta da seguinte forma: “O Brasil se comprometeu com redução de 37% e 43%, 2025 e 2030: o que o Estado de Minas Gerais poderá contribuir para aquilo que está estabelecido na NDC? E não o contrário: ‘O Estado emite tanto e tem que reduzir aqui e aqui’. Isso não faz sentido”. O conselheiro diz que a redução no Estado pode significar o aumento de emissões em outros locais do país. Reclama do não envolvimento das entidades. O conselheiro destaca o impacto econômico gerado ao se falar em redução de emissões.</p>
22ª 10/2020	– 5. Proposta de novo Fórum Mineiro de Energia e Mudanças Climáticas - FEMC. Apresentação: Feam. 6. Projeto "Energia no Parque". Apresentação: Feam. 7. Informes: 7.1 Workshop com CBC (Centro Brasil no Clima) - Projeto ICAT (Initiative for Climate Action Transparency). Apresentação: Feam. 7.2 Lançamento "Boas práticas pelos compromissos climáticos - Apresentação: Feam.	5. <u>Conselheiro da FIEMG:</u> propôs que fosse avaliada a possibilidade de ampliação do número de representantes do setor produtivo no FEMC. <u>Conselheiro do CREA:</u> sugeriu a destinação de uma vaga para entidades relacionadas a energias renováveis e que se possibilitasse também a participação de organismos de fomento e citou o Banco do Nordeste e a Sudene. <u>Conselheiro da SME:</u> propôs a criação de Comitês, no âmbito do Fórum, para realizar atividades com a participação de menor número de membros, no sentido de garantir um funcionamento mais ágil e mais produtivo para a Fórum.
23ª 02/2021	– 5. Planejamento do Núcleo de Sustentabilidade, Energia e Mudanças Climáticas - 2021. Apresentação: Feam. 6. Desdobramentos dos	5. <u>Conselheiro da Angá:</u> Questiona como está a tramitação do Projeto de Lei que institui a Política de Mudanças Climáticas de MG. FEAM responde que já foi enviado alguma vezes à Assembleia Legislativa e foi arquivado, mas o Governo está revisando e

	<p>Trabalhos do Memorando de Entendimento firmado entre Minas Gerais e Reino Unido. Apresentação: Feam.</p> <p>7. Proposta de Agenda Anual para as reuniões da Câmara de Políticas de Energia e Mudanças Climáticas - CEM do Copam, para o ano de 2021. Apresentação: Semad.</p>	<p>atualizando uma minuta para ser enviada. O Conselheiro destaca a importância de Minas Gerais ter uma política instituída. Ambos discutem sobre essa importância.</p> <p>6. <u>Conselheiro do Angá</u>: Destaca a importância da parceria junto ao Governo do Reino Unido e que a governança seja da FEAM. Sugere o envolvimento de sociedades civis, da aplicação de recursos advindos de parcerias em conservação do meio ambiente.</p> <p><u>Conselheiro da FIEMG</u>: apoia a parceria.</p>
24ª 02/2021	– 5. Projeto ICAT: Grupos técnicos setoriais. Apresentação: Feam.	Sem discussões.
25ª 08/2021	– 5. Minas Gerais na Campanha Race to Zero: trajetória para alcançar a neutralização de emissões líquidas até o ano de 2050". Apresentação: Feam.	<p>5. <u>Conselheiro da SECULT</u>: solicitou que os termos utilizados quando fala-se da parceria sejam em português e não em inglês. Perguntou o que são “emissões líquidas zero”. A FEAM exemplificou o caso de uma termelétrica movida a combustível, que emite gases de efeito estufa, mas que investiu em reflorestamento para sequestrar o carbono da atmosfera; quando você faz a conta das emissões que foram emitidas menos as emissões que foram removidas, o cociente é zero.</p> <p><u>Conselheiro da FIEMG</u>: questiona como está o planejamento com relação à mobilização dos setores para atualização do inventário de emissões de gases de efeito estufa e qual metodologia que vamos utilizar para essa atualização. A FEAM responde que já foram feitas as rodadas de discussão e que a FIEMG participou. Ainda questiona como o Estado fará o alinhamento com os setores para estabelecimento de metas de redução de emissões. Por fim, questiona o financiamento para projetos de remoção. FEAM argumenta que as discussões serão trazidas na CEM e que a parceria visa angariar recursos para financiamento.</p> <p>O conselheiro questiona como serão vinculados os trabalhos à NDC brasileira e a FEAM responde que serão balizadoras.</p>
26ª 12/2021	– 5. Publicação do Decreto nº 48.292, de 28 de outubro de 2021, que institui o Fórum Mineiro de Energia e Mudanças Climáticas. Apresentação: Feam.	<p>5. <u>Conselheiro da SME</u>: Questiona o que realmente é possível, as metas de redução de emissões possíveis concretas e a determinação talvez dos indicadores desse progresso para que as ações saiam do papel. A FEAM ressalta que a ideia é que o Fórum e a CEM sejam compatibilizados nas discussões para trazer uma implementação efetiva.</p> <p><u>Conselheiro da FIEMG</u>: Pergunta como ficou a estrutura do Fórum. A FEAM responde que ficou semelhante à da CEM.</p> <p>6. <u>Conselheiro da SME</u>: tem sensação de pouca evolução, pouca concretude das ações. Os conceitos estão bem formulados, mas falta sair do papel.</p>
27ª 02/2022	– 5. Resolução Conjunta Semad/IEF Nº 3.102/2021, que dispõe sobre os processos de autorização para intervenção ambiental no âmbito do Estado de Minas Gerais. Apresentação: Secretaria de Estado de Meio	<p>6. FEAM e ICLEI apresentam como se darão os trabalhos para atualização do Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa.</p> <p><u>Representante do EPA</u>: Pede que as Organizações não governamentais – ONGs sejam envolvidas, pois ele percebe que estão de fora das discussões. A FEAM responde que esse envolvimento será</p>

	<p>Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - Semad.</p> <p>6. Atualização do Inventário de Emissão de Gases de Efeito Estufa do Estado de Minas Gerais e do Plano de Mudanças Climáticas. Apresentação: Feam.</p>	<p>realizado valorizando a construção coletiva.</p> <p>O representante acrescenta ainda que outras instituições como o Instituto Estadual de Florestas – IEF também devem ser envolvidas, pela questão do impacto do agronegócio nas mudanças climáticas. A FEAM e ICLEI respondem e argumentam que outros órgãos e atores serão envolvidos.</p> <p><u>Conselheiro da SME</u>: Sente falta de uma Política Estadual de Mudanças Climáticas, pensando num arcabouço legal. Pede esclarecimentos para integração entre CEM e Fórum de Mudanças Climáticas. O Presidente da FEAM responde que um Projeto de Lei foi encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que foi arquivado, mas que discussões estão sendo feitas para que a pauta seja retomada. Esclarece que a CEM é uma instância de discussão da Política Pública Ambiental e o Fórum uma instância de discussão com o Executivo.</p> <p><u>Conselheiro da Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa (Abragel)</u> – Questiona de onde vem os recursos para execução do trabalho e o valor total. A FEAM responde que o recurso vem de um fundo de uma parceria com a instituição Disclosure Insight Action – CDP, que é fruto de parceria feita com o governo britânico. O valor é em torno de 1 milhão de reais.</p>
28ª 06/2022	<p>– 6. Resultados preliminares do 4º Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de GEE. Apresentação: ICLEI.</p> <p>7. Resultados intermediários e próximos passos Planos de Ação Climáticas. Apresentação: ICLEI.</p>	Não possui ata publicada.
29ª 08/2022	<p>– 5. Resultados para o 4º Inventário Estadual de Emissões e Remoção Antrópicas de GEE. Apresentação: Feam e ICLEI.</p>	Não possui ata publicada.

Fonte: elaboração própria; SEMAD, 2023.

Ao se analisar cada uma das reuniões conforme a tabela apresentada, no período proposto, conclui-se que a CEM enquanto instância muito pouco acrescentou para o desenvolvimento de políticas públicas de mudanças climáticas. Ela funcionou como uma instância para o Governo apresentar suas ações de modo a legitimá-las perante a sociedade representada pelos conselheiros e os demais órgãos e entidades governamentais. Mais que isso, percebe-se ainda que a CEM é um espaço para seus representantes apontarem os posicionamentos das entidades às quais representam, mas em muito pouco (ou praticamente nada) contribuíram para a elaboração de alternativas para agenda de mudanças climáticas e, assim, conseqüentemente, também não contribuem para a implementação da política pública escolhida pelo Estado para a agenda. As alternativas sempre chegam prontas às reuniões da CEM. Ao que se percebe, as

discussões para construção da política em si serão pauta do FEMC.

Alguns posicionamentos se fazem bastante claros ao analisar as colocações dos conselheiros. A FIEMG, por exemplo, reforça que não deixe de ser considerada a questão dos impactos econômicos em nenhum momento. Não vê necessidade de haver paridade nos grupos de trabalho e sempre ressalta que a redução de emissão de gases de efeito estufa é diretamente proporcional à redução do PIB do Estado. A SME destaca que apesar de as metas de MG serem ambiciosas, vê pouca resposta por parte do Estado, onde os conceitos estão bem formulados, mas as ações não saem do papel. A SME ainda destaca que sente falta de uma Política Estadual de Mudanças Climáticas e levanta uma questão importante, questionando sobre a integração entre CEM e Fórum de Mudanças Climáticas. A Angá ressalta importância da paridade na representação dentro de grupos de trabalho, a importância de MG ter uma Lei que institua a Política de Mudanças Climáticas do Estado, apoia parcerias internacionais e sempre coloca a importância do envolvimento das sociedades civis nas discussões. A SECULT enquanto Governo destaca que vários órgãos se interrelacionam com ODS. O EPA pede maior envolvimento de ONGs e outros órgãos nas discussões.

As reuniões da CEM deveriam se dar de forma mensal, mas por falta de pauta percebe-se que elas são recorrentemente canceladas.

Lüchmann (2020) destaca três dimensões da ideia de interfaces socioestatais, quais sejam: serem espaços de encontros e/ou comunicação entre atores sociais e governamentais; trocas e intercâmbios que não estão isentas de conflitos; e, estarem vinculadas aos diferentes aparatos governamentais, sofrendo, portanto, influências de acordo com a política pública e os interesses e projetos dos diferentes atores - políticos e sociais - envolvidos. Ao se analisar as reuniões da CEM, conclui-se que as duas primeiras dimensões colocadas por Lüchmann (2020) são atendidas pelas reuniões, na medida em que de fato a Câmara promoveu o encontro e comunicação entre os atores que a compõem, permitindo a troca de ideias entre eles. Notou-se até mesmo um pequeno conflito levantado pela FIEMG quando se levantou a discussão sobre estipulação de metas para emissões de gases de efeito estufa. No entanto, para a última dimensão colocada pelo autor, que é a influências dos atores nas políticas públicas, conclui-se que os atores obtiveram conhecimento das políticas públicas que o Estado coloca, mas não contribuem na escolha de alternativas, apenas em pontuações quanto à implementação de políticas públicas que já foram escolhidas para serem executadas. Nesta seara, segundo Abers (2011), o conselho gestor, mesmo dotado de poder deliberativo, não é capaz de

acompanhar e controlar todas as decisões do executivo, que é o que pode ser visto da CEM.

Segundo Silva (2018), os conselhos governamentais apresentam problemas na medida em que existe um frágil vínculo entre os representantes governamentais e seus órgãos de origem, indicando que os funcionários enviados nem sempre tem o poder de assumir compromissos em nome das instituições que representam. Esse apontamento do autor é nítido nas reuniões da CEM. Metade de sua composição, ou seja, seis cadeiras, são ocupadas por atores governamentais. De dez reuniões analisadas, apenas a SECULT participou das discussões e, mesmo assim, tendo fala apenas em duas reuniões. Por outro lado, quando tratamos de instituições não-governamentais, também se identifica fragilidade entre conselheiros e instituições que representam. Segundo o autor:

“o grande desafio presente nessas instituições participativas é construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos decisórios, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores como o poder, a riqueza ou as desigualdades sociais preexistentes” (SILVA, p.12).

Esta última afirmação não pode ser confirmada a partir da análise realizada por este trabalho. Ao que as reuniões se propuseram, que é a apresentação das políticas públicas impostas para discussão, o espaço abriu voz para os distintos setores de representação da sociedade civil, desde ONGs ambientalistas à representação das indústrias do Estado.

A partir da análise feita, conclui-se que o objetivo de proposição de políticas públicas não é atendido no âmbito da CEM, pois ela não se portou como uma instância de formulação de políticas públicas. No entanto, ela abriu espaço para os representantes opinarem, apoiarem e discutirem as políticas públicas propostas e, neste ponto, a representatividade foi exercida, mas sem muitos efeitos práticos para implementação das políticas públicas. Importante é, neste ponto do trabalho, diferenciar as competências da CEM e do FEMC, que motivam a existência de ambas as instâncias. Segundo apresentação realizada na 22ª Reunião da CEM, a diferença entre o FEMC e a CEM é a seguinte:

Figura 4 – Diferença da CEM e do FEMC

Fórum Mineiro de Energia e Mudanças Climáticas	Câmara de Políticas de Energia e Mudanças Climáticas [Decreto 46.953, de 23/02/2016]
<ul style="list-style-type: none">▪ caráter consultivo e propositivo▪ subsidiar políticas públicas para	<ul style="list-style-type: none">▪ Câmara Técnica Especializada do COPAM▪ unidade deliberativa e normativa
<ul style="list-style-type: none">✓ promoção da energia renovável e eficiência energética✓ mitigação das emissões de gases de efeito estufa✓ adaptação aos efeitos da mudança do clima✓ transição para uma economia de baixo carbono	<ul style="list-style-type: none">✓ analisar e compatibilizar planos, projetos e atividades de proteção ambiental✓ propor as políticas de conservação e preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável

Fonte: SEMAD, 2020.

A apresentação vai contra a normativa que define as competências da CEM, uma vez a tal instância não se propõe a ser deliberativa ou normativa, conforme visto nas seções anteriores. Além do mais, conforme analisado neste trabalho, a Câmara não propôs políticas públicas, mas sim legitimou políticas já colocadas pelo Estado. Sendo assim, as duas instâncias se confundem em termos de competências. Sendo assim, à frente na seção de proposições, este ponto ganhará destaque e será retomado.

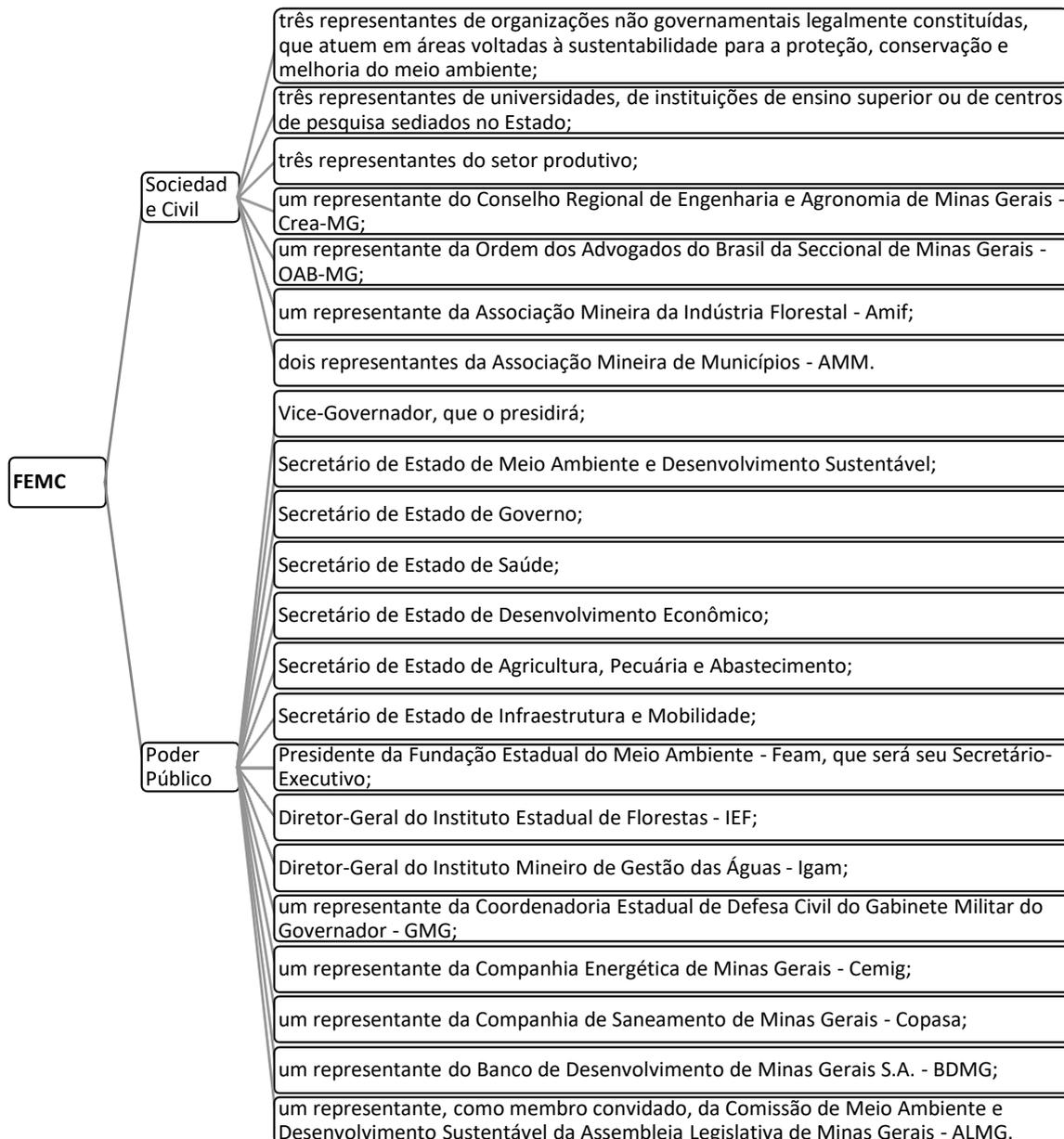
3. O Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas

Além do COPAM, Minas Gerais ainda instituiu em 2005 o Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas. O Fórum teve apenas duas reuniões desde então e ficou por anos inutilizado enquanto instrumento do Governo de Minas. Por este motivo, às vésperas da 26ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP26), que ocorreu na Escócia entre os dias 31/10 e 12/11/2021, o governo de Minas Gerais publicou o decreto nº 48.292/2021, instituindo novamente o Fórum Mineiro de Energia e Mudanças Climáticas (FEMC). Segundo a norma, o grupo tem como objetivo geral promover a discussão, no âmbito do Estado, acerca dos fenômenos globais de mudança do clima e transição energética.

O FEMC possui caráter consultivo e propositivo e foi criado com objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas à mudança do clima, visando transição para uma economia de baixo carbono, seguindo três pilares: promoção da energia renovável e eficiência energética; mitigação das emissões de GEE e adaptação aos efeitos da mudança do clima. Todas as medidas visam à transição para uma economia de baixo carbono.

O mandato do Fórum é de dois anos e ele possui entes dos poderes executivo, legislativo e entidades de classe, ONGs, setor produtivo e sociedade civil em geral. Segundo a norma que institui o Fórum, os membros representantes do Poder Executivo poderão ser servidores ou agentes colaboradores indicados pelos respectivos órgãos ou instituições, nos termos do artigo 64 da Lei nº 23.304/ 2019, e observadas as diretrizes da Advocacia-Geral do Estado. Os membros representantes das instituições da sociedade civil serão indicados em lista tríplice para a escolha de titular e suplente pelo presidente do FEMC.

Figura 5 – Composição do Fórum Mineiro de Energia e Mudanças Climáticas



Fonte: elaboração própria.

Uma vez realizada a análise da composição do FEMC, se pode concluir que 50% dos membros são compostos por sociedade civil, representando distintos interesses, e os demais 50% representantes do poder público. Desde a reformulação do FEMC, não houve nenhum avanço. Não foi, até o momento, realizado nenhum encontro do Fórum. Portanto, pode-se inferir que o FEMC não produziu nenhum resultados até o momento.

4. Considerações Finais

O trabalho realizou a análise de reuniões da CEM e concluiu que aquela Câmara enquanto instância muito pouco acrescentou para o desenvolvimento de políticas públicas de mudanças climáticas, tendo se portado como uma instância para o Governo apresentar suas ações de modo a legitimá-las perante a sociedade representada pelos conselheiros e

os demais órgãos e entidades governamentais. Por mais que a CEM tenha instigado uma discussão em torno do tema Mudanças Climáticas, as alternativas sempre chegam prontas às reuniões. As reuniões são tão poucos construtivas que recorrentemente, por falta de pauta, são canceladas.

O FEMC, apesar de reformulado, ainda não teve nenhuma reunião desde que fora reinstituído. Por outro lado, este trabalho apontou que não há grande diferença entre as competências da CEM e do FEMC, por mais que os representantes do Governo defendam tal diferença, os regulamentos que os disciplinam apontam competências similares.

No entanto, o trabalho também mostrou a questão da composição de cada uma das instâncias, onde a composição da CEM, dentre membros titulares e suplentes, 68,4% são indicados pelo Presidente do Copam. No entanto, 50% da composição é por parte do poder público e os demais 50% da sociedade civil. O FEMC já traz a indicação de seus representantes, em que 50% dos membros são compostos por sociedade civil, representando distintos interesses, e os demais 50% representantes do poder público. No entanto, o FEMC traz um maior número de representantes e de diversidade na representação, com 29 cadeiras em detrimento de apenas 12 cadeiras da CEM. O FEMC também prevê que a participação do Poder Público deve se dar pelas autoridades máximas dos órgãos e entidades que o compõem. Como visto na fundamentação teórica do trabalho, um grande problema dos Conselhos é a pouca capacidade de decisão de seus representantes. Uma vez que dirigentes máximos compõem a instância, esse problema acaba sendo saneado e o Fórum torna-se de fato uma instância decisória, algo que não é nem previsto dentre as competências da CEM.

Nesse sentido, e pelas razões expostas, este trabalho propõe a extinção da CEM enquanto instância, passando suas competências para o FEMC. Mais que isso, ainda propõe que o FEMC abarque competências de participação da sociedade, com reuniões periódicas que permitam a participação da sociedade. Estas podem até mesmo serem realizadas em formato online, assim como as reuniões do Copam.

Propõe-se ainda que o FEMC seja a instância que realize o monitoramento, avaliação e atualização do PLAC, bem como a revisão das metas e do plano de descarbonização. Isso pois, como identificado neste trabalho, tais ações ficaram a cargo da Feam, assim como havia sido proposto no PEMC e não houve êxito. A proposta deve ser que a Feam seja responsável pelos aspectos administrativos do monitoramento, mas não pelo monitoramento em si, que deverá ser realizado pelo FEMC.

Referências

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Governança pública em três dimensões**: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020.

CEGOV Transformando a administração pública. **Desigualdade para inconformados**: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil [recurso eletrônico] / organizadores Bruno Lazzarotti Diniz Costa [e] Matheus Arcelo Fernandes Silva, Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. Cap. 1, 2 e 8. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1s9q9CNsCKiYwQq-z_CIyhWIX9bMODNeE/view?usp=sharing. Acesso em: 07 dez. 2021.

KRITSCH, Raquel. **Estado e sociedade civil na teoria política**: alguns paradigmas, muitas trajetórias. *Política e Sociedade*. v. 13, n. 28, p. 225-267, 2014.

LOPEZ, Felix Garcia. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: IPEA, 2018.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Interfaces das interfaces socioestatais ouvidorias, conselhos gestores e Facebooks governamentais**. *Política & Sociedade*. Florianópolis. v. 28, n. 74, 2020, pp. 1-22. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987320287405>. Acesso em 13/12/2022.

MINAS GERAIS. **Atas e arquivos das Reuniões da Câmara de Políticas de Energia e Mudanças Climáticas - CEM do Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam**. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/component/content/article/4238>

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 18.466**, de 29 de abril de 1977: Institui a Comissão de Política Ambiental – COPAM – e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/18466/1977/?cons=1>. Acesso em 14/12/2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.042**, de 09 de junho de 2005: institui o Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas Globais.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.292**, de 28 de outubro de 2021: Institui o Fórum Mineiro de Energia e Mudanças Climáticas.

MINAS GERAIS. **Fundação Estadual do Meio Ambiente**: Sustentabilidade, Energia e Mudanças Climáticas. Disponível em: <http://feam.br/-sustentabilidade-energia-e-mudancas-climaticas>. Acesso em: 07/12/2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.972** de 21 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21972&comp=&ano=2016&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em 12/12/2022.

SILVA, A; GODOI, C; BANDEIRA-DE-MELLO, R. **Pesquisa Qualitativa Em Estudos Organizacionais**: Paradigmas, Estratégias E Métodos. Editora Saraiva, 2018.