Capítulo 19

Governança Climática no Brasil: Uma Análise da Lei Nº 14.904/2024 e do Planejamento da Adaptação Climática

Climate Governance in Brazil: An Analysis of Law No. 14,904/2024 and Climate Adaptation Planning

Marcelo Bruno Bedoni de Sousa

Doutorando e Mestre em Ciências Jurídicas na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Bacharel em Direito na Universidade Federal de Roraima (UFRR). Professor do Curso de Direito da Universidade da Amazônia (UNAMA), na unidade de Boa Vista-RR.

Anderson Henrique Vieira

Doutor em Ciências Jurídicas na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em regime de dupla titulação com o programa de Estudos Urbanos e Territoriais da Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín).

Resumo: O presente estudo analisa a Lei nº 14.904/2024 e suas contribuições para o fortalecimento da governança climática no Brasil, com ênfase no planejamento das políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas. A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, especialmente dos dispositivos da legislação. Examina-se a estrutura normativa estabelecida para a elaboração dos planos de adaptação nos diferentes níveis federativos, considerando suas diretrizes, prioridades, mecanismos de cooperação institucional e possibilidades de financiamento. Destaca-se a importância da articulação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como da participação da sociedade civil e da integração das medidas adaptativas às políticas setoriais e estratégias de desenvolvimento territorial. Conclui-se que a legislação representa um avanço institucional relevante, embora sua efetividade dependa da disponibilidade de recursos financeiros e técnicos, da capacidade de articulação federativa e da implementação, do monitoramento e da atualização dos planos de adaptação.

Palavras-chave: políticas ambientais; gestão de riscos; vulnerabilidade socioambiental; cooperação federativa; resiliência territorial.

Abstract: This study analyzes Law No. 14,904/2024 and its contributions to strengthening climate governance in Brazil, emphasizing the planning of public policies for climate change adaptation. The research adopts a qualitative approach based on a bibliographic review and documentary analysis, particularly of the legal provisions. It examines the regulatory framework established for the development of adaptation plans at different levels of government, considering their guidelines, priorities, institutional cooperation mechanisms, and financing possibilities. The study highlights the importance of coordination among the Federal Government, states, the Federal District, and municipalities, as well as civil society participation and the integration of adaptation measures into sectoral policies and territorial development strategies. It concludes that the legislation represents a significant institutional advancement, although its effectiveness depends on the availability of financial and technical resources, intergovernmental coordination, and the implementation, monitoring, and periodic updating of adaptation plans.

Keywords: environmental policies; risk management; socio-environmental vulnerability; federal cooperation; territorial resilience.

DOI: 10.47573/aya.6228.3.59.19

INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas representam um dos principais desafios socioambientais da atualidade, exigindo dos Estados a formulação de políticas públicas capazes de prevenir, reduzir e enfrentar seus impactos sobre a sociedade, a economia e o meio ambiente. Nesse contexto, a governança climática assume papel fundamental na articulação entre instituições, sociedade civil e diferentes níveis de governo, especialmente na construção de estratégias voltadas à adaptação climática.

No Brasil, a promulgação da Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024, representa um importante avanço na institucionalização da política de adaptação às mudanças climáticas, ao estabelecer diretrizes para a elaboração de planos de adaptação nos diferentes níveis federativos. A legislação busca fortalecer o planejamento governamental, orientar a identificação de vulnerabilidades e riscos climáticos, promover a cooperação federativa e viabilizar mecanismos de financiamento para a implementação de medidas adaptativas.

Diante disso, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a Lei nº 14.904/2024, com ênfase em suas contribuições para a governança climática e para o planejamento das políticas públicas de adaptação no Brasil. Para tanto, adota-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, especialmente na análise dos dispositivos legais que estabelecem as diretrizes para a elaboração e implementação dos planos de adaptação climática.

A GOVERNANÇA CLIMÁTICA E A LEI Nº 14.904/2024

A governança tem como significado fundamental dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos, de modo que o processo envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas (Peters, 2013). Nesse sentido, a governança climática é indispensável para o enfrentamento das mudanças climáticas e, dentre os objetivos coletivos desta agenda, destaca-se a adaptação climática, que pode ser definida como um processo de ajuste ao clima real ou esperado, a fim de moderar efeitos adversos ou explorar oportunidades benéficas, aplicadas em sistemas humanos e ecológicos (IPCC, 2022).

Com isso, cumpre salientar a promulgação da Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024 no ordenamento jurídico brasileiro, que representa um significativo avanço na regulamentação normativa da adaptação climática, sobretudo na estruturação de planejamento de planos de adaptação. O Art. 1º, caput, enfatiza o escopo da legislação, considerando-se que a "[...] Lei estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima, com o objetivo de implementar medidas para reduzir a vulnerabilidade e a exposição a riscos dos sistemas ambiental, social, econômico e de infraestrutura diante dos efeitos adversos atuais e esperados da mudança do clima" (Brasil, 2024).

Os 2 (dois) parágrafos do dispositivo inicial esclarecem a amplitude da legislação, reconhecendo que os "[...] planos de adaptação [...] estabelecerão medidas para incluir a gestão do risco da mudança do clima nos planos e nas políticas públicas setoriais e temáticas existentes e nas estratégias de desenvolvimento local, municipal, estadual, regional e nacional" (Art. 1º, § 1º). Ademais, os "[...] planos de adaptação [...] deverão integrar-se aos planos sobre mudança do clima que contemplem medidas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa" (Art. 1º, § 2º) (Brasil, 2024).

A legislação, no total, é estruturada em 12 (doze) artigos. O Art. 2º evidencia a existência de 10 (dez) diretrizes para a elaboração dos planos de adaptação climática, com a identificação de 2 (duas) diretrizes que associam diretamente a adaptação climática com a gestão de desastres naturais, com o enfoque para a defesa civil (Art. 2º, incs. I e VI); 1 (uma) diretriz enfatiza a prioridade das ações para "estimar, minimizar ou evitar perdas e danos" (Art. 2º, inc. II); 1 (uma) diretriz orienta o "[...] estabelecimento de instrumentos de políticas públicas econômicos, financeiros e socioambientais [...]" (Art. 2º, inc. III); 1 (uma) importante diretriz aponta para "a integração entre as estratégias de mitigação e adaptação nos âmbito local, municipal, estadual, regional e nacional, em alinhamento com os compromissos assumidos no Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, por meio da Contribuição Nacionalmente Determinada" (Art. 2º, inc. IV); 1 (uma) diretriz estabelece a "[...] prioridade com base em setores e regiões mais vulneráveis [...]" (Art. 2º, inc. V); 1 (uma) diretriz assevera "[...] o estímulo à adaptação do setor agropecuário [...]" (Art. 2º, inc. VII); 1 (uma) diretriz determina a "[...] adoção de soluções baseadas na natureza [...]" (Art. 2º, inc. VIII); 1 (uma) diretriz ainda determina o "monitoramento" e a "avaliação" das ações, com a revisão dos planos "a cada 4 (quatro) anos, orientada pelo ciclo dos planos plurianuais" (Art. 2º, inc. XI); por último, 1 (uma) diretriz aborda sobre o incentivo à pesquisa (Art. 2º, inc. X) (Brasil, 2024).

Os planos de adaptação à mudança do clima devem priorizar 3 (três) áreas (Art. 3º, caput), tais como "infraestrutura urbana e direito à cidade" (Art. 3º, inc. I), "infraestrutura nacional" (Art. 3º, inc. II) e "infraestrutura baseada na natureza" (Art. 3º, inc. III). O Art. 4º menciona o "arranjo institucional" para a formulação e implementação dos planos, que será fundamentado nos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e nos instrumentos estabelecidos na Política Nacional sobre Mudança do Clima (Brasil, 2024).

A Lei nº 14.904/2024 também se dedica à regulamentação do Plano Nacional de Adaptação, prevista nos arts. 5º, 6º e 8º. O Art. 5º, caput, aponta que as "[...] medidas previstas no plano nacional de adaptação à mudança do clima, a ser elaborado pelo órgão federal competente, serão formuladas em articulação com as 3 (três) esferas da Federação e os setores socioeconômicos [...]" (Brasil, 2024).

Os 3 (três) parágrafos do Art. 5º também são importantes para compreender a estrutura do plano nacional de adaptação. Há a previsão de que o plano nacional "[...] é parte integrante do Plano Nacional sobre Mudança do Clima [...]" (Art. 5º, § 1º). O plano nacional deve garantir a governança federativa, com a garantia de

"representação da sociedade civil e ampla cooperação entre os entes federados" (Art. 5º, § 2º, inc. I), "harmonização das metodologias" (Art. 5º, § 2º, inc. II) e "fornecimento de subsídios à elaboração, à implementação, ao monitoramento e à revisão do plano nacional de adaptação à mudança do clima" (Art. 5º, § 2º, inc. III). O último parágrafo determina que o plano nacional será fundamentado "em evidências científicas, análises modeladas e previsões de cenários, considerando os relatórios científicos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), com o propósito de estabelecer e priorizar as ações a serem incluídas" (Art. 5º, § 3º) (Brasil, 2024).

O Art. 6º da Lei nº 14.904/2024 reforça que o plano nacional "[...] estabelecerá diretrizes para os planos estaduais e municipais e assegurará prioridade de apoio aos Municípios mais vulneráveis e expostos às ameaças climáticas, bem como fomentará consórcios intermunicipais e arranjos regionais para a consecução das medidas [...]". Além de uma ampla cooperação federativa, o plano nacional deve também promover "[...] a cooperação internacional nos âmbitos bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos para a implementação de ações de adaptação [...]" (Art. 8º) (Brasil, 2024).

A legislação prescreve importantes medidas de financiamento, uma vez que permite a utilização de recursos provenientes do Fundo Clima para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais (Art. 9º). O Art. 11 promove uma alteração na lei que instituiu o Fundo Clima para incluir a possibilidade de os recursos serem investidos na elaboração dos planos municipais de adaptação, reforçando a importância de medidas de financiamento à adaptação em todo o ordenamento jurídico nacional (Brasil, 2024).

O Art. 10 da legislação enfatiza que os "[...] planos nacional, estaduais, distrital e municipais [...] serão disponibilizados e mantidos atualizados, na íntegra, na internet". No Art. 7º, observa-se uma previsão mais ampla sobre a adaptação climática, pois independentemente dos planos, "a identificação de vulnerabilidades e a gestão do risco climático deverão ser levadas em consideração nas políticas setoriais e nas políticas de desenvolvimento e de ordenamento territorial". O último artigo declara a entrada em vigor imediata da lei (Art. 12) (Brasil, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 14.904/2024 representa um importante avanço para o fortalecimento da governança climática no Brasil, ao estabelecer uma estrutura normativa destinada à elaboração, organização e implementação de planos de adaptação à mudança do clima nos diferentes níveis da Federação. Nesse sentido, a legislação contribui para institucionalizar o planejamento da adaptação climática como um instrumento fundamental da política ambiental brasileira, atribuindo responsabilidades à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na construção de estratégias voltadas à redução das vulnerabilidades e à gestão dos riscos climáticos.

Outro aspecto relevante consiste na previsão de mecanismos de financiamento para viabilizar a elaboração dos planos de adaptação, especialmente por meio da utilização de recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima). Essa disposição assume particular importância diante das desigualdades técnicas, administrativas e financeiras existentes entre os entes federativos, sobretudo nos Municípios que apresentam maiores níveis de vulnerabilidade e exposição aos eventos climáticos extremos. Assim, a vinculação entre planejamento e financiamento representa uma condição importante para ampliar a capacidade institucional dos governos locais e favorecer a implementação de políticas públicas de adaptação.

Ademais, a legislação fortalece a perspectiva de uma governança climática integrada, ao estabelecer mecanismos de cooperação entre as diferentes esferas governamentais e incentivar a articulação com os setores socioeconômicos e a sociedade civil. Essa configuração é fundamental para evitar a fragmentação das políticas públicas e assegurar que a adaptação climática seja incorporada às estratégias de desenvolvimento, ao ordenamento territorial e às políticas setoriais.

Portanto, a Lei nº 14.904/2024 constitui um marco normativo relevante para o desenvolvimento da política de adaptação climática no Brasil, uma vez que estabelece fundamentos institucionais, diretrizes de planejamento e possibilidades de financiamento para o enfrentamento dos impactos das mudanças climáticas. Entretanto, a efetividade de suas disposições dependerá da capacidade de articulação entre os entes federativos, da disponibilidade de recursos financeiros e técnicos e da efetiva implementação, do monitoramento e da atualização dos planos de adaptação. Dessa maneira, o principal desafio consiste em transformar as diretrizes estabelecidas no plano normativo em ações concretas, capazes de reduzir as vulnerabilidades socioambientais e fortalecer a resiliência dos territórios brasileiros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024.** Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14904.htm. Acesso em: 2 nov. 2026.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE [IPCC]. Annex II: Glossary. In: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. **Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.** New York: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Annex-II.pdf. Acesso em: 3 nov. 2026.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança? **Revista TCU,** Brasília, n. 127, p. 28-33, 2013. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87. Acesso em: 2 nov. 2026.