



## O DIREITO A UM CLIMA SAUDÁVEL E OS IMPERATIVOS PARA O PROGRESSIVO FOMENTO DO RENOVAGRO

### THE RIGHT TO A HEALTHY CLIMATE AND THE IMPERATIVES FOR THE PROGRESSIVE PROMOTION OF RENOVAAGRO

Alysson Maia Fontenele<sup>1</sup>  
Marcelo Budal Cabral<sup>2</sup>

#### RESUMO

O Programa de Financiamento a Sistemas de Produção Agropecuária Sustentáveis (RenovAgro) é o principal instrumento de fomento para a transformação da agropecuária dentro do Plano Safra (crédito rural oficial) da agricultura empresarial. O objetivo geral deste artigo é verificar se há progresso suficiente de fomento ao RenovAgro, em cumprimento ao dever de progressividade para assegurar o direito a um clima saudável. O dever de progressividade é um princípio do direito climático, e, também, um dever previsto em diversos instrumentos normativos, como o art. 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o art. 1 do Protocolo de San Salvador, entre outros. Os resultados indicam que, com aproximadamente 15 (quinze) anos de existência do Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária (Plano ABC e Plano ABC+), dentro da linha de crédito hoje denominada RenovAgro, há progresso insuficiente, e há, com isso, uma inconstitucionalidade, ilegalidade e inconveniência que pode ser corrigida. Trata-se de pesquisa aplicada (jurídico-propositivo), predominantemente explicativa, que se utiliza das técnicas de revisão bibliográfica (interdisciplinar), análise documental e levantamento de dados secundários e externos. A abordagem é hermenêutica. A conclusão é que há progresso insuficiente, e que o Estado-juiz pode (poder-dever), para concretizar o direito a um clima saudável, determinar ao Estado Administrador que cumpra o dever de progressividade (progresso suficiente), para destinar progressivamente mais crédito ao RenovAgro (interpretação que se estende, pelas mesmas razões, aos planos e demais programas semelhantes) e, simultaneamente, reduzir progressivamente o crédito destinado à agricultura convencional.

**Palavras-chave:** dever de progressividade; emergência climática; plano ABC; litigância climática.

---

<sup>1</sup>Doutor pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG). Goiânia. Goiás. Brasil. E-mail: [alyssonfontenele@ufg.br](mailto:alyssonfontenele@ufg.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6211-575X>

<sup>2</sup>Doutorando em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Goiânia. Goiás. Brasil. E-mail: [marcelobudal@discente.ufg.br](mailto:marcelobudal@discente.ufg.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2221-2608>

## ABSTRACT

The Sustainable Agricultural Production Systems Financing Program (RenovAgro) is the primary instrument for promoting the transformation of agriculture within the Harvest Plan (official rural credit policy) for commercial agriculture. The general objective of this article is to assess whether there has been sufficient progress in promoting RenovAgro, in compliance with the duty of progressivity to ensure the right to a healthy climate. The duty of progressivity is a principle of climate law and is also established in various normative instruments, such as Article 26 of the American Convention on Human Rights and Article 1 of the Protocol of San Salvador, among others. The results indicate that, after approximately fifteen (15) years of the Sectoral Plan for Adaptation to Climate Change and Low Carbon Emissions in Agriculture (ABC Plan and ABC+ Plan), within the credit line now referred to as RenovAgro, progress has been insufficient. Consequently, there exists a situation of unconstitutionality, illegality, and inconsistency with international obligations that may be remedied. This is an applied (juridical-propositive) study, predominantly explanatory in nature, employing interdisciplinary literature review, documentary analysis, and the collection of secondary and external data. The methodological approach is hermeneutic. The conclusion is that progress has been insufficient and that the judiciary (as a power-duty) may, in order to give effect to the right to a healthy climate, require the administrative branch to fulfill the duty of progressivity (i.e., achieve sufficient progress), by progressively allocating more credit to RenovAgro (an interpretation that extends, for the same reasons, to similar plans and programs) while simultaneously reducing the credit allocated to conventional agriculture.

**Key words:** Duty of progressive realization; Climate emergency; ABC Plan (Low-Carbon Agriculture Plan); Climate litigation.

**Artigo recebido em:** 21/05/2026

**Artigo aceito em:** 24/06/2026

**Artigo publicado em:** 01/07/2026

Doi: <https://doi.org/10.24302/acaddir.v8.6347>

## 1 INTRODUÇÃO

Há, no Brasil, agenda e normas jurídicas destinadas à transformação dos sistemas alimentares. Sobre a agenda, (i) há um Pacto pela Transformação Ecológica entre os Três Poderes do Estado Brasileiro, prescrevendo (art. 2º, III) a necessidade de incentivar uma agropecuária de baixo carbono, (ii) há o Plano de Transformação Ecológica (Novo Brasil), com um eixo para a transformação ecológica dos sistemas agroalimentares, (iii) há o compromisso apresentado pelo Brasil em suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, sigla em inglês de *Nationally Determined Contributions*) de fomentar o Plano Setorial para Adaptação à Mudança

do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária (Plano ABC, Plano ABC+). Sobre as normas jurídicas, há a Lei 14.904/2024 (diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima), que elenca (art. 2º, VII) a necessidade de estimular à adaptação da agropecuária ao plano setorial (Plano ABC+) – que, dentro do crédito rural oficial, hoje é denominado RenovAgro –, e diversas outras leis e precedentes Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) que determinam o dever de garantir o direito a um clima saudável e o dever de progressividade.

Como se nota, há deveres de proteção relacionados com o clima e há uma agenda de transição desenhada, mas que não são progressivamente implementados. Há progresso insuficiente. Há, também, uma contradição, como registra o Acórdão 709/2018 do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>3</sup>, porque a maior parte do fomento através de crédito rural (e outras políticas públicas, como mencionado pelo TCU), se dá para práticas convencionais insustentáveis e que são contrárias aos objetivos prescritos em diversas leis e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Brevemente contextualizado, eis a questão a ser investigada: a deficiência e a violação do dever de progressividade de fomento ao RenovAgro, viola o direito a um clima saudável e exige correção? A hipótese é que, existindo violação do dever de progressividade de fomento ao RenovAgro (regressão, estagnação ou progresso insuficiente), há violação do direito a um clima saudável (e de direitos inter-relacionados), e, nessa situação, pode (poder-dever) o Estado-juiz determinar a implementação do dever de progressividade (determinar que se promova o progresso suficiente).

O objetivo geral deste artigo é verificar se há progresso insuficiente de fomento ao RenovAgro, e, com isso, explicitar que há uma inconstitucionalidade, ilegalidade e inconveniência<sup>4</sup> para ser corrigida. Os objetivos específicos são: (i) verificar os dados de uso da terra pela agropecuária no Brasil e de suas emissões de gases de

---

<sup>3</sup>156. Em vez de fomentar a redução do consumo excessivo de agrotóxicos no país, o governo incentiva o seu uso por meio de desonerações tributárias concedidas à importação, à produção e à comercialização interestadual de agrotóxicos. Ao reduzir a tributação, o governo brasileiro fomenta o uso desses produtos e *atua de forma contraditória e contraproducente aos objetivos das políticas que buscam garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos, a exemplo da PNAPO e do Plano ABC*". (Acórdão 709/2018 do TCU, grifo nosso).

<sup>4</sup>"Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política" (Ementa do Acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 708, grifo nosso).

efeito estufa (GEE); (ii) analisar as modalidades de financiamento do RenovAgro, para compreender sua importância para a transformação da agropecuária; e (iii) por fim, examinar o conteúdo do direito a um clima saudável, do dever de progressividade e da atuação do Estado-juiz no contexto da litigância climática.

A pesquisa se justifica porque, com aproximadamente 15 (quinze) anos de existência do Plano ABC (e Plano ABC+), e certificado o progresso insuficiente do principal instrumento de fomento para a transformação da agropecuária dentro do Plano Safra da agricultura empresarial (a linha de crédito hoje intitulada de RenovAgro), faz-se necessário evidenciar que se trata de uma inconstitucionalidade, ilegalidade e inconveniência que pode (poder-dever) ser corrigida<sup>5</sup>.

Sobre a metodologia, trata-se de pesquisa de natureza aplicada (jurídico-propositivo), explicativa, porém, com elementos descritivos, que se utiliza das técnicas de revisão bibliográfica, análise documental e levantamento de dados secundários e externos. A pesquisa bibliográfica é interdisciplinar. A pesquisa jurídica situa-se dentro da atualidade do direito ambiental, que resulta no direito a um clima saudável (e suas repercussões), conforme precedentes do STF (ADPF 708) e da Corte IDH (Opinião Consultiva 32/2025). O diálogo interdisciplinar é efetivado com a utilização de dados científicos e com as ciências que tratam de agriculturas conservacionistas ou agriculturas de base ecológica, como a agroecologia (para a compreensão da linha de financiamento analisada). Salienta-se que o diálogo interdisciplinar não é sobre um possível conflito entre direito e ciência, mas para a compreensão do próprio direito quando se utiliza de conceitos científicos<sup>6</sup>.

O marco teórico é plural, abrangendo (i) a teoria das mudanças climáticas (iii) e a teoria e juridicidade do direito a um clima saudável, fruto de interpretação

---

<sup>5</sup>Na mesma linha, a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: 'Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente' [...] Tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional. Assim, não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas" (Ementa do Acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708, grifo nosso).

<sup>6</sup>O STF está utilizando cada vez mais dados científicos para fundamentar suas decisões. Dados sobre desmatamento e mudanças de uso da terra têm sido amplamente utilizados nos votos dos Ministros para caracterizar o estado de retrocesso ambiental vivido pelo Brasil nos últimos anos [...] As audiências públicas tanto na ADPF 708 quanto na ADO 59 também indicam esforços do tribunal em se valer da melhor ciência disponível ao convidar contribuições de vários representantes da academia, da sociedade civil e do setor público" (Moreira *et al.*, 2026, p. 229).

evolutiva<sup>7</sup>. A abordagem é hermenêutica, no sentido que há uma situação hermenêutica que necessita de elucidação<sup>8</sup>, cuja interpretação correta<sup>9</sup> – atribuição de sentido de resposta correta<sup>10</sup>, adequada à Constituição (Streck, 2019) – exige, como critério de correção, uma harmonia entre o todo e as partes<sup>11</sup>, exige coerência e integridade, que, conforme Streck e Abboud (2015), significa igualdade de tratamento (coerência) e cumprimento da Constituição, força normativa da Constituição (integridade).

## **2 DADOS DE USO DA TERRA PELA AGROPECUÁRIA NO BRASIL E DE SUAS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA**

O Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), uma iniciativa do Observatório do Clima, em sua versão 13 (SEEG 13, 2025), projeta que, se as emissões e remoções provenientes de solos agrícolas fossem incluídas no inventário nacional, as emissões líquidas do setor agropecuário em 2024 seriam 30% menores, reduzindo-se de 626 MtCO<sub>2</sub>e<sup>12</sup> para 435,5 MtCO<sub>2</sub>e, em razão de práticas de manejo conservacionistas, como o Sistema Plantio Direto, os Sistemas de Integração (Integração Lavoura-Pecuária-Floresta e outros) etc.

As referidas práticas conservacionistas integram, como modalidades de financiamento, a linha de crédito “Programa de Financiamento a Sistemas de Produção Agropecuária Sustentáveis (RenovAgro)”. Considerando a agricultura

---

<sup>7</sup>Os tratados internacionais de direitos humanos estão sujeitos à interpretação de termos de conteúdo indeterminado, como ‘privacidade’, ‘devido processo legal’, ‘interesse público’, entre outros, que pode variar de acordo com o contexto de cada época. Assim, firmou-se o princípio da interpretação evolutiva dos tratados de direitos humanos, pelo qual se reconhece que o instrumento internacional de direitos humanos deve ser interpretado de acordo com o sistema jurídico do momento de sua aplicação” (Ramos, 2012, p. 88).

<sup>8</sup>[...] a situação em que nos encontramos frente à tradição em que queremos compreender” (Gadamer, 2012, p. 399).

<sup>9</sup>A decisão do juiz, que ‘intervém praticamente na vida’, pretende ser uma aplicação justa e não arbitrária das leis; deve pautar-se, portanto, e uma interpretação ‘correta’ e isso implica necessariamente que a compreensão faça a mediação entre a história e a atualidade” (Gadamer, 2012, p. 19, grifo nosso).

<sup>10</sup>A interpretação não é uma atividade descritiva, mas sim construtiva; não se ‘extraí’ o significado do enunciado normativo [...] A interpretação é ‘atribuição’ de conteúdo, sentido e objetivo, por parte daquele que procede na delicada tarefa hermenêutica” (Tavares, 2011, p. 101).

<sup>11</sup>“O critério que cada vez há de empregar para constatar a justeza da compreensão é a concordância de todas as partes singulares com o todo. A falta dessa concordância significa o fracasso da compreensão” (Gadamer, 2011, p. 72).

<sup>12</sup>Megatoneladas de dióxido de carbono equivalente.

empresarial, o RenovAgro é o principal instrumento de fomento para a transformação da agropecuária. Para o Plano Safra da agricultura familiar, verifica-se a existência de incentivos para a transição ecológica e para outras linhas transformadoras (Pronaf Floresta, Pronaf Agroecologia etc.), que, apesar das limitações, há uma progressividade dos incentivos. Ressalta-se, porém, que o RenovAgro não está limitado aos grandes produtores<sup>13</sup>.

O RenovAgro é classificado como crédito de investimento. Referido programa deriva do Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária (Plano ABC<sup>14</sup> e, para a segunda fase do Plano, para vigorar de 2020 a 2030, Plano ABC+). Com o Plano Safra 2023/2024, o Manual de Crédito Rural alterou a denominação. Assim, no que se refere ao crédito rural oficial, o RenovAgro é nome do programa de execução do Plano ABC+.

O Plano Safra concede ao RenovAgro (Plano ABC e Plano ABC+) apenas uma pequena parcela, que, historicamente, não chega a 2% dos recursos<sup>15-16</sup>. Hoje, mais da metade das lavouras do Brasil são destinadas ao cultivo de soja, alcançando 47,61 milhões de hectares (safra 2024/25), conforme a Embrapa (2025). A área ocupada com agricultura é de 62,7 milhões de hectares (MapBiomass, 2025b).

A agropecuária ocupa mais de 31% do território nacional, seja considerando os dados do MapBiomass (32,1%), seja considerando os dados da Embrapa Territorial (31,3%). Agropecuária e desmatamento são os principais responsáveis pela poluição climática do Brasil (SEEG 13, 2025), a demonstrar que uma transformação das

---

<sup>13</sup>“O público-alvo do ABC+ é composto por todos os segmentos, tipos e tamanhos de propriedade, sem exceção, incluindo-se a agricultura familiar e não familiar, povos e comunidades tradicionais” (Brasil, 2021, p. 43).

<sup>14</sup>Nos termos do art. 17, IV, do Decreto 9.578/2018: “Art. 17. Para fins do disposto neste Decreto, são considerados os seguintes planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas e planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas: [...] IV - Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura - Plano ABC”.

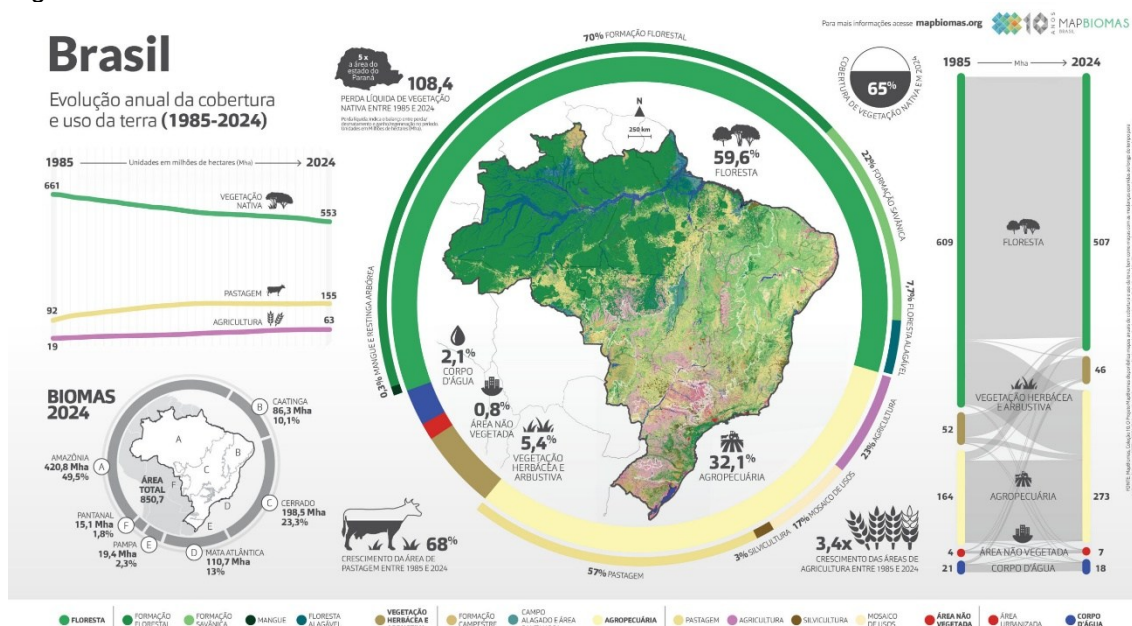
<sup>15</sup>“Para a safra 2020-2021, o Plano Safra conta com R\$ 236 bilhões, dos quais R\$ 2,5 bilhões estão destinados para o Programa ABC, pouco mais de 1% do total. Essa quantia demonstra que apesar da nova versão do ABC+, o investimento está aquém da necessidade de redução das emissões no setor agropecuário que em 2019 foi responsável por 28% do total das emissões brasileiras segundo SEEG 2020” (Observatório do Clima, 2021, p. 1, grifo nosso).

<sup>16</sup>“[...] para que as metas sejam atingidas, o governo terá que aumentar os recursos do programa. O pouco crédito direcionado para esta política é, inclusive, um dos principais gargalos do plano desde a sua criação, segundo especialistas ouvidos. [...] O ABC é financiado via Plano Safra, que é a principal fonte pública de custeio das atividades do campo. E, atualmente, os recursos reservados para a agricultura de baixo carbono representam apenas 2% (R\$ 5 bilhões) do total do Safra 2021/22 (R\$ 251,2 bilhões)” (Salati, 2021, p. 1, grifo nosso).

práticas de manejo é fundamental. Os sistemas alimentares globais, destacam Favareto *et al.* (2025), sozinhos, já são capazes de prejudicar o cumprimento do Acordo de Paris<sup>17</sup>.

O SEEG 13 (2025) destaca que, entre as emissões da agropecuária, o principal problema, representando 80% das emissões em 2024, é a pecuária. Conforme dados do MapBiomias (2025a) e da Embrapa Territorial (2025), a pecuária representa a maior parcela de uso agropecuário do Brasil.

Figura 1 – Cobertura e uso da terra do Brasil.



Fonte: MapBiomias (2025a).

Como se verifica, consoante o MapBiomias, 32,1 do território nacional é ocupado pela agropecuária, dividido da seguinte forma: 57% pastagens, 3% silvicultura, 23% agricultura, e 17% com usos diversos.

O MapBiomias (2025b) informa que a área ocupada com pastagens no Brasil é de 155 milhões de hectares<sup>18</sup>, com 28 milhões de hectares degradadas. Outro estudo

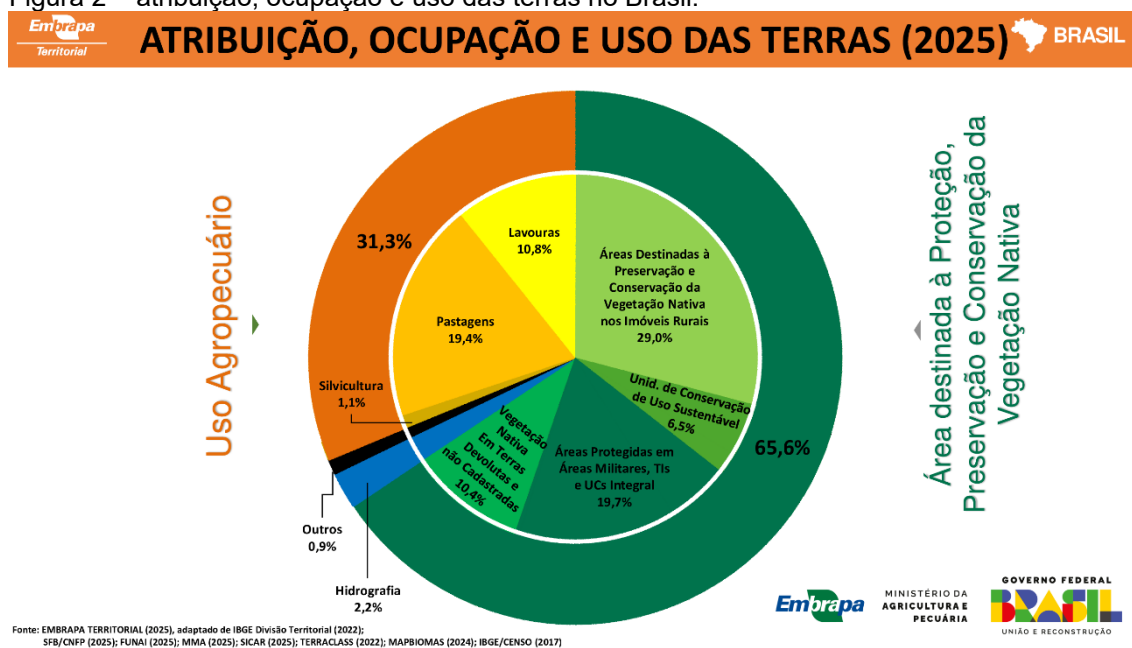
<sup>17</sup>“O sistema agroalimentar global é responsável por um terço das emissões mundiais de GEE [...] e, sozinho, tem capacidade de comprometer o cumprimento das metas estabelecidas no Acordo de Paris (2015) [...] A maior parte das emissões decorrentes do sistema agroalimentar global vem da agropecuária, da mudança no uso da terra e da conversão de florestas – especialmente pelo desmatamento” (Favareto *et al.*, 2025, p. 6).

<sup>18</sup>“83,4 milhões de hectares da área de pastagem em 2024 (53,9%) é resultado de conversão de vegetação nativa ocorrida nos últimos 40 anos” (MapBiomias, 2025b, p. 32).

destaca<sup>19</sup> que “[...] entre 50% e 70% das áreas de pastagens do Brasil apresentariam algum grau de degradação” (Dias-Filho, 2014, p. 24). Trata-se de um problema global<sup>20</sup>. Eis a importância do RenovAgro Recuperação e Conversão, para Recuperação de pastagens degradadas.

Os dados do MapBiomas (2025a) são próximos aos dados da Embrapa Territorial, que registram 31,3% do território nacional ocupado pela agropecuária, consoante a seguinte divisão: 19,4% pecuária, 10,8% agricultura e 1,1% silvicultura.

Figura 2 – atribuição, ocupação e uso das terras no Brasil.



Fonte: Embrapa Territorial (2025).

Os dados Embrapa Territorial também revelam que, entre os 65,6% do território nacional de áreas destinadas à proteção, preservação e conservação da vegetação nativa, a maior parcela (29%) encontra-se em propriedades rurais. Verifica-se, novamente, a importância do RenovAgro. Uma das modalidades de financiamento é

<sup>19</sup>Estima-se que, atualmente, em torno de 70% do total das áreas de pastagem existentes no País sejam pastagens degradadas ou em degradação, de modo que a maior concentração dessas áreas estaria nas regiões de fronteira agrícola (Norte, Centro-Oeste e Nordeste). A grande incidência de áreas de pastagens degradadas no País, se por um lado é um dado preocupante, por outro mostra como ponto positivo a existência de um imenso potencial para o aumento de produtividade da pecuária nacional pela simples recuperação dessas áreas improdutivas” (Dias-Filho, 2014, p. 32).

<sup>20</sup>A degradação de pastagens é um fenômeno global. Estima-se que cerca de 20% das pastagens mundiais (naturais e plantadas) estejam degradadas ou em processo de degradação, sendo essa proporção pelo menos três vezes maior nas regiões mais áridas do planeta” (Dias-Filho, 2014, p. 17).

RenovAgro Ambiental, que pode ser utilizado, por exemplo, para a recuperação de reserva legal ou de áreas de preservação permanente.

Sobre as emissões de gases de efeito estufa (GEE) do Brasil, conforme dados do SEEG 13 (2025), nota-se o seguinte, considerando as emissões do Brasil em 2024 por setor: (i) 42%, emissões de GEE de mudanças de uso da terra; (ii) 29%, emissões de GEE da agropecuária; (iii) 20%, emissões de GEE energia; (iv) 5%, emissões de GEE de resíduos; e (v) 4%, emissões de GEE dos processos industriais.

A emissões contabilizadas da agropecuária estão distribuídas em 7 (sete) subsetores (Brasil, 2024), a saber: (i) Fermentação Entérica, (ii) Manejo de Dejetos, (iii) Solos Manejados, (iv) Cultivo de Arroz, (v) Queima de Resíduos Agrícolas, e, a partir do quarto inventário de emissões, (vi) Calagem e (vi) Aplicação de Ureia, que eram contabilizados em outros setores.

Embora, atualmente, a maior parcela das emissões sejam oriundos da pecuária (SEEG 13, 2025), principalmente por fermentação entérica dos animais ruminantes<sup>21</sup>-<sup>22</sup>, a agricultura, manejo de desejos etc., também necessitam de transformação. Para isso, há o RenovAgro Orgânico, o RenovAgro Manejo dos Solos, o RenovAgro Bioinsumos, o RenovAgro Manejo de Resíduos e outros, que serão detalhados a seguir, mas que os nomes já antecipam uma noção de sua finalidade.

A agricultura industrializada produz inúmeros impactos nocivos ao ambiente (Miller; Spoolman, 2021). É possível compreender que, pela perda de biodiversidade (degradação do ambiente natural), agrobiodiversidade (monoculturas), solo (erosão, perda de fertilidade natural) e água (eutrofização, esgotamento de aquíferos), pela poluição do ar, poluição climática (emissões de gases de efeito estufa), por problemas para a saúde humana (pesticidas), uso de recursos naturais não renováveis (combustíveis fósseis) etc., que é uma agricultura insustentável<sup>23</sup> e que há

---

<sup>21</sup> “No topo do ranking está o subsetor fermentação entérica, com 64,5% das emissões totais e 404 MtCO<sub>2</sub>e. Em seguida, os subsetores solos manejados, manejo de dejetos animais, cultivo de arroz e queima de resíduos agrícolas representaram, respectivamente, 29,1% (182,5 MtCO<sub>2</sub>e), 4,7% (29,2 MtCO<sub>2</sub>e), 1,6% (10 MtCO<sub>2</sub>e) e 0,1% (0,4 MtCO<sub>2</sub>e) do total” (SEEG 13, 2025, p. 21).

<sup>22</sup> “A fermentação entérica constitui-se na principal categoria emissora do Setor Agropecuária, e é, no contexto nacional, explicada pela representatividade da pecuária de corte e leiteira” (Brasil, 2024, p. 41).

<sup>23</sup> “[...] de acordo com muitos analistas, a agricultura industrializada tem muito mais impactos ambientais nocivos [...] do que qualquer outra atividade humana, e esses efeitos ambientais podem limitar a produção de alimentos no futuro. [...] De acordo com o estudo realizado por 27 especialistas reunidos pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environment Programme – Unep), a agricultura usa grandes quantidade dos recursos do mundo e polui o ar e a

necessidade de transformação. “É exigência indeclinável do nosso tempo que também ou especialmente a exploração agrícola se submeta ao princípio do desenvolvimento sustentável” (Silva, 2025, p. 129).

O Estado Brasileiro tem como fundamento os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV, e art. 170, *caput*, ambos da Constituição Federal), mas o fomento não é livre. O fomento tem como fundamento o art. 174 da Constituição Federal, no qual cabe ao Estado exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Embora se possa tolerar certas condutas, não é admissível ao Estado fomentar práticas que violem o direito a um ambiente saudável, o direito à saúde, o direito a um clima saudável, entre outros. Eis a importância de transformação do crédito rural oficial, que é um crédito de fomento, para fomentar práticas sustentáveis e que não coloquem em risco os referidos direitos.

Como destaca Silva (2025), as práticas de manejo conservacionistas aumentam a produtividade, conservam a fertilidade do solo, reduzem a necessidade de aquisição de insumos, entre outros benefícios. Assim, “[...] as imposições de sistema de manejo do solo não importam sequer uma limitação à propriedade, já que resultam em alto benefício ao próprio proprietário” (Silva, 2025, p. 128). O problema investigado neste artigo, porém, é de complexidade reduzida, porque não está no âmbito da imposição, mas do fomento, que tem caráter voluntário.

### **3 PROGRAMA DE FINANCIAMENTO A SISTEMAS DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEIS (RENOVAGRO)**

O crédito rural oficial é reconhecido como a principal política agrícola do Brasil (Rizzardo, 2024). Trata-se de financiamento, e, por isso mesmo, realizado com destinação específica<sup>24</sup>: custeio, investimento, comercialização e industrialização, conforme art. 9º da Lei 4.829/1965.

---

água. Essa indústria usa cerca de 70% da água doce do mundo, produz quase 60% de toda a poluição da água, degrada e causa erosão da porção superior do solo, emite aproximadamente 25% dos gases de efeito estufa e usa quase 38% das terras que não são cobertas por gelo do planeta. *Consequentemente, muitos analistas consideram a agricultura industrializada de hoje como insustentável do ponto de vista ambiental e econômico*” (Miller; Spoolman, 2021, p. 236, grifo nosso).

<sup>24</sup> “Classificação das Operações de Crédito. [...] c) *financiamentos* – são as operações realizadas com destinação específica, vinculadas à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os financiamentos de parques industriais, máquinas e equipamentos, bens de consumo durável, rurais

Como ressaltado, o RenovAgro é parte do Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária (Plano ABC, Plano ABC+), que, dentro do crédito rural oficial, recebe o referido nome.

Nos termos do Manual de Crédito Rural (Capítulo 11, Seção 7, Item 1, Alínea a), são objetivos do RenovAgro: (i) reduzir as emissões de gases de efeito estufa oriundas das atividades agropecuárias; (ii) reduzir o desmatamento; (iii) aumentar a produção agropecuária em bases sustentáveis; (iv) adequar as propriedades rurais à legislação ambiental; (v) ampliar a área de florestas cultivadas; e (vi) estimular a recuperação de áreas degradadas.

Verifica-se que a mitigação de gases de efeito estufa e a adaptação à mudança do clima não são os únicos objetivos do RenovAgro, embora os referidos objetivos estejam interligados ou interrelacionados com os demais. Consta-se que o RenovAgro objetiva fomentar uma transformação para a sustentabilidade, e não apenas uma mitigação sem transformação.

Assim, o RenovAgro e linhas semelhantes são fundamentais para a redução de gases de efeito estufa e adaptação à mudança do clima (cumprindo os princípios da prevenção e, quando for o caso, também da precaução, para prevenir o dano climático), mas, também, são fundamentais para avançar progressivamente em direção ao desenvolvimento sustentável<sup>25</sup>.

As finalidades do RenovAgro são as seguintes (consoante o Capítulo 11, Seção 7, Item 1, Alínea c, do Manual de Crédito Rural):

Tabela 1 - Finalidades do RenovAgro.

Recuperação de pastagens degradadas (RenovAgro Recuperação e Conversão)
Implantação e melhoramento de sistemas orgânicos de produção agropecuária (RenovAgro Orgânico)
Implantação e melhoramento de sistemas de plantio direto “na palha” de grãos, cana-de-açúcar e hortaliças (RenovAgro Sistema Plantio Direto)
Implantação e melhoramento de sistemas de integração lavoura-pecuária, lavoura-floresta, pecuária-floresta ou lavoura-pecuária-floresta e de sistemas agroflorestais (RenovAgro Integração)
Implantação, manutenção e melhoramento do manejo de florestas comerciais, inclusive aquelas destinadas ao uso industrial ou à produção de carvão vegetal (RenovAgro Florestas)

e imobiliárias”. (Capítulo 1, Seção 6, item 1, da Circular 1.273/1987 do Banco Central do Brasil, grifo nosso).

<sup>25</sup>“Este Tribunal considera que, no contexto da emergência climática, o direito a um clima saudável gera obrigações específicas relacionadas a (i) agir sobre as causas da mudança do clima e, em particular, mitigar as emissões de GEE; e que, do direito a um meio ambiente saudável, decorrem obrigações específicas relativas a (ii) proteger a Natureza e seus componentes e (iii) avançar progressivamente rumo ao desenvolvimento sustentável” (parágrafo 320, Opinião Consultiva 32/2025, Corte IDH).

Adequação ou regularização das propriedades rurais à legislação ambiental, inclusive recuperação da reserva legal - RL, áreas de preservação permanente - APP e área de uso restrito, recuperação de áreas degradadas e implantação e melhoramento de planos de manejo florestal sustentável e ações de prevenção e combate a incêndios no imóvel rural (RenovAgro Ambiental)
Implantação, melhoramento e manutenção de sistemas de manejo de resíduos oriundos da produção animal para a geração de energia e compostagem (RenovAgro Manejo de Resíduos)
Implantação, melhoramento e manutenção de florestas de palmáceas para uso energético, prioritariamente em áreas produtivas degradadas (RenovAgro Palmáceas)
Estímulo ao uso de bioinsumos, bem como à produção para uso próprio, nas propriedades rurais, incluindo a implantação ou a ampliação de unidades de produção (RenovAgro Bioinsumos)
Adoção de práticas conservacionistas de uso, manejo e proteção dos recursos naturais, incluindo correção da acidez e da fertilidade do solo (RenovAgro Manejo dos Solos)

Fonte: Manual de Crédito Rural (2026).

As pastagens degradadas provocam a perda de cobertura vegetal e a redução de matéria orgânica e de carbono no solo (Brasil, 2021). A primeira modalidade (RenovAgro Recuperação e Conversão), divide-se em recuperação e renovação, conforme a restauração da produção da forragem ocorra com a manutenção (recuperação) ou com a inovação (renovação) da espécie ou cultivar forrageira (Brasil, 2021). Assim, recupera-se ou renova-se a produtividade das pastagens, aumenta-se o sequestro de carbono atmosférico e o estoque de carbono no solo (Brasil, 2021).

O RenovAgro Orgânico é uma modalidade holística, porque promove a transformação integral (no caso da implantação), e não apenas parcial do agroecossistema. “A agricultura orgânica é uma forma de produção agrícola que se baseia na utilização de métodos naturais e sustentáveis para produzir alimentos saudáveis” (Lima, 2023, p. 24). Sobre as técnicas, “[...] os agricultores orgânicos usam técnicas como o plantio em rotação, a adubação verde, a compostagem e o controle natural de pragas para produzir alimentos saudáveis” (Lima, 2023, p. 24).

Nos termos da Portaria MAPA 52/2021, não são admitidos em sistemas orgânicos (i) a utilização de organismos geneticamente modificados e seus derivados (art. 100), (ii) e a nutrição das plantas exclusivamente por meio de soluções nutritivas, como hidroponia e técnicas similares (art. 97, § 4º).

Um dos objetivos do crédito rural, conforme art. 48, VIII, da Lei 8.171/1991 (Lei que dispõe sobre a política agrícola), é fomentar o desenvolvimento de sistemas orgânicos de produção agropecuária<sup>26</sup>. Conforme o parágrafo único, I, do art. 103 da

---

<sup>26</sup> “Art. 48. O crédito rural, instrumento de financiamento da atividade rural, será suprido por todos os agentes financeiros sem discriminação entre eles, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos, com os seguintes objetivos: [...] VIII – estimular o desenvolvimento do sistema orgânico de produção agropecuária”.

Lei 8.171/1991, o proprietário rural que adota práticas conservacionistas, incluindo a adoção de sistemas orgânicos (art. 103, V, Lei 8.171/1991), tem prioridade na obtenção de crédito rural e outros tipos de financiamentos<sup>27</sup> (obrigação legal pendente de cumprimento).

O Sistema de Plantio Direto tem por base três princípios, a saber: (i) revolvimento mínimo do solo (limitado a linha de semeadura); (ii) cobertura permanente do solo, que pode se dar por cobertura viva (plantas de cobertura) ou morta (palhada); (iii) e cultivo diversificado, como ocorre, por exemplo, com a rotação de culturas (Brasil, 2021).

Plantio Direto e Sistema de Plantio Direto não são a mesma coisa. Plantio Direto limita-se à semeadura direta (substituindo, assim, a aração e a gradagem), limita-se ao primeiro princípio retro mencionado. O Sistema de Plantio Direto é um aperfeiçoamento do Plantio Direto (Brasil, 2021). Como se observa na tabela acima, há três possibilidades de uso de Sistemas de Plantio Direto (grãos, cana-de-açúcar e hortaliças). Trata-se de prática que melhora a saúde e o acúmulo de carbono no solo, reduz o uso de combustíveis fósseis e de agrotóxicos e aumenta a disponibilidade de água (Brasil, 2021).

Os sistemas de integração (RenovAgro Integração) dividem-se 5 (cinco) tipos: lavoura-pecuária; lavoura-floresta; pecuária-floresta; lavoura-pecuária-floresta; e sistemas agroflorestais. Os sistemas agroflorestais biodiversos são os mais próximos da Natureza, que imitam a sabedoria da Natureza<sup>28</sup>. Explica Lima (2023, p. 27) que: “Os sistemas agroflorestais são projetados para imitar os padrões e relações encontrados na natureza, como a diversidade de espécies, a estrutura de camadas e a interação entre os componentes do sistema”. Ressalta-se que todos os sistemas de integração promovem inúmeras melhoras ao sistema produtivo e à conservação ambiental.

---

<sup>27</sup> “Art. 103. O Poder Público, através dos órgãos competentes, concederá incentivos especiais ao proprietário rural que: [...] V – adotar o sistema orgânico de produção agropecuária, nos termos da Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, consideram-se incentivos: I – a prioridade na obtenção de apoio financeiro oficial, através da concessão de crédito rural e outros tipos de financiamentos, bem como a cobertura do seguro agrícola concedidos pelo Poder Público”.

<sup>28</sup> “O sistema agroflorestal é, portanto, um sistema vivo [...] as agroflorestas complexas são sistemas produtivos que potencializam a capacidade de auto-organização e autogeração dos sistemas vivos, produzindo alimentos, fibras, madeiras, plantas medicinais e outros produtos como parte da expressão deste funcionamento que se mantém ao longo do tempo” (Steenbock; Vezzani, 2023, p. 32).

Coelho (2012) explica que sistemas agroflorestais são consórcios em que ao menos uma espécie deve ser uma árvore. Assim, pode existir, por exemplo, um consórcio entre árvores, grãos, hortaliças e animais. Coelho (2012) registra diversas vantagens dos sistemas agroflorestais, a saber: (i) sequestro de carbono, que são incorporados no tronco das árvores, copa e raízes; (ii) incremento da disponibilidade de matéria orgânica no solo; (iii) recuperação e manutenção da fertilidade do solo; (iv) diversidade de culturas; (v) redução dos problemas de erosão e perda de nutrientes; (vi) e a proteção contra o vento e eventos extremos.

Sobre as florestas comerciais (RenovAgro Florestas), as principais são Eucalipto e Pinus (Brasil, 2021). Ofertam produtos madeireiros e não madeireiros, e são importantes para reduzir o avanço ou a pressão sobre florestas nativas (Brasil, 2021). Exemplo de produtos florestais não-madeireiros: alimentícios (como o pinhão, açaí, castanhas etc.), látex, óleos, plantas medicinais, entre outros. Como exemplos de produtos florestais madeireiros, pode mencionar: carvão vegetal, papel, papelão, celulose. As florestas plantadas “[...] representam um efetivo acréscimo de biomassa. Assim, a conversão de usos não florestais (como pastagens degradadas) em florestas implica, necessariamente, em maior acúmulo de carbono” (Brasil, 2021, p. 64).

Há o registro que “Para fins de regularização ambiental ou recuperação de ecossistemas, estima-se que exista um passivo de 35 milhões de hectares de APP e RL, dispersos em todos os biomas brasileiros, somente para o cumprimento da Lei” (Brasil, 2021, p. 64). O RenovAgro Ambiental pode ser utilizado para superar o referido passivo ambiental.

Para o manejo de resíduos da produção animal (RenovAgro Manejo de Resíduos), destaca-se que é possível geração de energia e compostagem. Para isso, há dois caminhos, biodigestão, para a rota líquida, e a compostagem, para a rota sólida (Brasil, 2021)<sup>29</sup>. O produto da biodigestão é o biogás e o digestato, o primeiro para geração de energia e o segundo para nutrir os cultivos, sendo um biofertilizante (Brasil, 2021). A compostagem produz o composto também para nutrir os cultivos.

---

<sup>29</sup> “A biodigestão e a compostagem representam o equacionamento de um problema ambiental real, causado pelo descarte ou derrame na natureza de material de alto potencial poluente. De fato, contribuem para o saneamento rural, com impacto positivo sobre poluição e conservação de recursos hídricos” (Brasil, 2021, p. 76).

Sobre o RenovAgro Palmáceas (florestas de palmáceas para uso energético), vale destacar que há, no Brasil, diversos tipos de palmáceas, como, por exemplo: Dendê, Macaúba, Tucumã, Babaçu, Inajá, com potencialidade para produção de bioenergia (Embrapa Agroenergia, 2008).

Os bioinsumos<sup>30</sup> são fundamentais para reduzir o uso de fertilizantes nitrogenados (através, por exemplo, de inoculantes compostos de microrganismos) e de agrotóxicos (através de controle biológico de doenças, pragas e plantas). O “Controle biológico de pragas em cultivo orgânico é uma prática que utiliza organismos vivos para controlar populações de pragas” (Lima, 2023, 174). E, conforme Lima (2023, 174, p. 199): “no controle biológico de plantas, o uso de produtos envolve a aplicação de microrganismos ou agentes biológicos que atuam como antagonistas dos patógenos, inibindo o seu crescimento e reprodução”.

Por fim, o RenovAgro Manejo dos Solos é importante para práticas como adubação verde, calagem, plantio de cobertura e outras que possam conservar a fertilidade natural do solo e os recursos naturais. A calagem consiste na aplicação de calcário para corrigir a acidez do solo (Lima, 2023). A adubação verde consiste no cultivo de plantas de cobertura que melhoram a qualidade do solo (Lima, 2023).

Dentro da linha de crédito antes nomeada “Plano ABC+” existia uma modalidade de financiamento para Sistemas Irrigados. O Manual de Crédito Rural registra que a implantação de sistemas de irrigação é um item financiável dentro do RenovAgro, desde que vinculado às finalidades retro analisadas. Como a irrigação não é algo isolado, mas integrante de conjunto de práticas, a mudança, por si só, não se revela prejudicial aos objetivos de sustentabilidade. Por outro lado, há, também, dentro do crédito rural oficial, o Programa de Financiamento à Agricultura Irrigada e ao Cultivo Protegido (Proirriga).

Registra-se, porém, que, para o Plano Safra 2025/2026, a taxa de juros do Proirriga é prefixada em 12,5% ao ano. Superior, portanto, a taxa do RenovAgro, que

---

<sup>30</sup> “Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] II - bioinsumo: produto, processo ou tecnologia de origem vegetal, animal ou microbiana, incluído o oriundo de processo biotecnológico, ou estruturalmente similar e funcionalmente idêntico ao de origem natural, destinado ao uso na produção, na proteção, no armazenamento e no beneficiamento de produtos agropecuários ou nos sistemas de produção aquáticos ou de florestas plantadas, que interfira no crescimento, no desenvolvimento e no mecanismo de resposta de animais, de plantas, de microrganismos, do solo e de substâncias derivadas e que interaja com os produtos e os processos físico-químicos e biológicos” (Lei 15.070/2024).

é prefixada em 8,5% ao ano para RenovAgro Recuperação e Conversão e para RenovAgro Ambiental, e prefixada em 10% ao ano para as demais finalidades.

O crédito rural trabalho com taxas de juros prefixada e pós-fixada. A diferença é que, para a taxa pós-fixada há incidência da taxa de juros fixada com o acréscimo de correção monetária, enquanto a taxa de juros prefixada não há acréscimo de correção monetária (salvo em caso de inadimplência, situação que a jurisprudência admite correção).

Como ressaltado anteriormente, não é objetivo do RenovAgro apenas a mitigação de gases de efeito estufa e a adaptação à mudança do clima. Seus objetivos incluem uma transformação dos sistemas de produção para a sustentabilidade e para o cumprimento da legislação ambiental (adequação ou regularização das propriedades rurais à legislação ambiental). Entretanto, a sustentabilidade e o cumprimento da legislação ambiental devem ser a regra, e não a exceção para algumas propriedades (eis a característica da transversalidade do direito ambiental<sup>31</sup>). Nesse sentido, o RenovAgro deve ser a linha de financiamento a receber mais recursos do Plano Safra<sup>32</sup>.

#### 4 O DIREITO A UM CLIMA SAUDÁVEL E O DEVER DE PROGRESSIVIDADE

Para Moreira *et al.* (2026) o direito a um clima saudável encontra fundamento no art. 225, *caput*, da Constituição Federal (CF), sendo parte (encontrando fundamento) do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No mesmo

---

<sup>31</sup> “É neste sentido que se fala da política de meio ambiente como uma política transversal: ela perpassa as restantes políticas, devendo ser tida em consideração em todas elas. Assim, por força do princípio da integração, deve respeitar as normas ambientais mesmo os operadores econômicos e os atores sociais que não têm a proteção do ambiente como objetivo principal da sua atividade como os industriais, os *agricultores*, os mineiros, os pescadores, os caçadores, os *criadores de gado*, os transportadores ou os construtores. [...] *A política agrícola que não se pautar por um nível elevado de proteção do ambiente, limitando ou até proibindo o uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos, está desconforme com o princípio do nível elevado de proteção do ambiente e com o princípio da integração*” (Machado; Aragão, 2022, p. 152-153, grifo nosso).

<sup>32</sup> “A emergência climática realça a necessidade de destinar o máximo dos recursos disponíveis para proteger aquelas pessoas e grupos que, por estarem em situação de vulnerabilidade, estão expostos a impactos especialmente graves da mudança climática [...], sem desconsiderar a necessidade de proteger toda a população. [...] (iii) Implementação: Os Estados devem alocar todos os recursos disponíveis para avançar na execução de seus planos nacionais de adaptação, garantindo o pleno respeito e a efetiva proteção de todos os direitos humanos, substantivos e de procedimento, em todos os processos de implementação” (Parágrafos 242 e 389, Opinião Consultiva 32/2025, Corte IDH).

sentido, Nusdeo (2025) destaca que o direito ao clima seguro é abarcado pelo art. 225, *caput*, da CF, integrando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) tratou do direito a um clima saudável na Opinião Consultiva 32/2025, prescrevendo que a proteção do sistema climático encontra proteção no direito a um meio ambiente saudável, por ser um dos sistemas que o compõe. Com a proteção do sistema climática há o reconhecimento de um direito humano a um clima saudável (parágrafo 300 da Opinião Consultiva 32/2025).

A Opinião Consultiva 32/2025 da Corte IDH também tratou dos direitos da Natureza, como equivalente à proteção autônoma dos ecossistemas (ecocentrismo). “[...] Avançar no sentido de um paradigma que reconheça direitos próprios aos ecossistemas é fundamental para proteger sua integridade e funcionalidade a longo prazo” (parágrafo 279, Opinião Consultiva 32/2025, Corte IDH).

Para a Corte IDH, um modelo de desenvolvimento genuinamente sustentável é aquele “[...] que harmonize a atividade humana com os limites ecológicos do planeta. Para isso, é necessário adotar uma perspectiva sistêmica e integradora, significativamente fortalecida quando se reconhece a Natureza como sujeito de direitos” (parágrafo 316, Opinião Consultiva 32/2025, Corte IDH).

Sobre o dever de garantia (dever/obrigação de assegurar o livre e pleno exercícios dos direitos humanos) no âmbito da emergência climática, a Corte IDH prescreve que: “[...] o Estado deve adotar todas as medidas necessárias para diminuir os riscos decorrentes, por um lado, da degradação do sistema climático global e, por outro, da exposição e vulnerabilidade aos efeitos dessa degradação” (parágrafo 227, Opinião Consultiva 32/2025, Corte IDH).

A Corte IDH também estabelece que o dever de agir com devida diligência, e cumprir o dever de garantia, impõe um dever de progressividade. Trata-se de um conjunto de princípios que demandam aplicação, a saber: princípios da equidade intergeracional, prevenção, precaução e progressividade<sup>33</sup>. Para a Corte IDH, há o dever de fixar uma meta de mitigação, que “[...] deve ser a mais ambiciosa possível,

---

<sup>33</sup> “Assim como estabelece o Acordo de Paris, este Tribunal considera que, no exercício de seu dever de regulamentar, os Estados devem fixar uma meta de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE), cuja definição deve ser orientada, de forma central, pelos princípios da progressividade e das responsabilidades comuns porém diferenciadas” (parágrafo 324, Opinião Consultiva 32/2025, Corte IDH).

estar consagrada em norma vinculante para o Estado, prever prazos concretos para seu cumprimento e aumentar progressivamente” (parágrafo 331, Opinião Consultiva 32/2025, Corte IDH).

Sobre a transição dos sistemas alimentares, Favareto *et al.* (2025, p. 18) comentam que: “[...] o melhor paralelo é o debate sobre transição energética. Assim como se debate os caminhos para uma transição que diminua progressiva e decisivamente o uso de fontes fósseis, é necessário um pensamento similar para o sistema agroalimentar global”. Em sentido semelhante, Marques (2025, p. 160) afirma que: “Tanto quanto o abandono dos combustíveis fósseis, também são necessárias mudanças radicais no sistema alimentar, portanto. Esse é um ponto central de uma agenda política de sobrevivência”.

A Lei 14.904/2024, que estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima, elenca, entre uma de suas diretrizes (art. 2º, VII), estimular à adaptação da agropecuária ao plano setorial, que, dentro do crédito rural oficial, hoje é designado RenovAgro. Incentivar uma agropecuária de baixo carbono é, inclusive, objeto de um Pacto Nacional, consoante o art. 2º, III, do Pacto pela Transformação Ecológica entre os Três Poderes do Estado Brasileiro<sup>34</sup>. É, também, um plano setorial da Política Nacional sobre Mudança do Clima, e uma promessa do Estado Brasileiro em suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês de *Nationally Determined Contributions*), que assumiu o compromisso de implementar o Plano ABC. O Plano de Transformação Ecológica (Novo Brasil) também prescreve um eixo para a transformação ecológica dos sistemas agroalimentares.

Por fim, para citar mais um exemplo, o Decreto 12.538/2025, que institui o Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos, prescreve entre seus objetivos a redução gradual e contínua do uso de agrotóxicos (art. 3º, I) e o fomento aos bioinsumos (art. 3º, II, VI e X). Como visto, esses objetivos são, também, finalidades do RenovAgro (RenovAgro Orgânico e RenovAgro Bioinsumos)

Como se nota, para o contexto brasileiro, não há necessidade de se criar uma agenda. A agenda de transição ecológica já exista. O que falta é sua progressiva implementação, com a redução progressiva de incentivos ao sistema convencional e

---

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/pacto-pela-transformacao-ecologica-entre-os-tres-poderesdo-estado-brasileiro-579829333>. Acesso em: 21 mar. 2026.

avanço progressivo em direção à sustentabilidade. Vale recordar que a progressividade e a proibição de retrocesso são deveres previstos no Acordo de Paris, e, para a Corte IDH, um dever dos Estados.

A necessidade de transição dos sistemas alimentares não se trata de criação ou de inovação normativa. A agenda de transição e os deveres constitucionais, convencionais, legais já existem. O que falta é impulsionar a progressividade. No caso brasileiro, o que se pode constatar é um descumprimento de obrigações legais, constitucionais e convencionais. A Lei 8.171/1991, como destacado, determina ser uma prioridade a concessão de crédito rural (e instrumentos semelhantes) para sistemas orgânicos, práticas conservacionistas e protetivas, obrigação que não é cumprida (não há progresso suficiente). Instituídos o Plano Setorial e um Pacto Nacional, e firmado compromisso internacional (NDCs), também não há cumprimento do dever de progressividade.

Como ressaltado, o Plano Safra concede anualmente ao RenovAgro (Plano ABC e Plano ABC+) uma pequena parcela, que, historicamente, não chega a 2% dos recursos. Com aproximadamente 15 (quinze) anos de existência, identifica-se que não há uma estagnação, porque há um aumento dos recursos destinados e uma ampliação das modalidades de financiamento. Entretanto, considerando a participação do RenovAgro (Plano ABC e Plano ABC+) no montante total dos recursos do Plano Safra, observa-se que a participação (o percentual) é pequena, não ultrapassando, historicamente, os 2% de recursos mencionados. Com aproximadamente 15 (quinze) anos de existência, é possível concluir que há um progresso insuficiente, e o dever de progressividade só é cumprido com progresso suficiente (Courtis, 2020).

O art. 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos trata do dever de desenvolvimento progressivo dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA). O direito a um ambiente saudável, a parte ambiental dos DESCA, é fruto de interpretação evolutiva<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> “[...] artigo 26 da Convenção Americana protege os direitos que se derivam das normas econômicas, sociais e de educação, ciência e cultura contidas na Carta da OEA. Assim, essa norma tem funcionado como fundamento convencional dos direitos à saúde, ao trabalho, à cultura, à água, à habitação, à alimentação, à educação e ao gozo de um meio ambiente saudável” (Parágrafo 239, Opinião Consultiva 32/2025, Corte IDH).

A Corte IDH prescreve que o dever de progressividade significa “[...] um dever concreto e constante de avançar da forma mais célere e eficaz possível rumo à plena efetividade desses direitos” (Parágrafo 240, Opinião Consultiva 32/2025), e que não podem “[...] os Estados possam postergar indefinidamente a adoção de medidas para torná-los efetivos. Essas medidas estão, adicionalmente, sujeitas a um dever de não regressividade quanto ao grau de realização dos direitos” (Parágrafo 240, Opinião Consultiva 32/2025).

Como ressalta a Corte IDH, o dever de avançar progressivamente na concretização (proteção) dos DESCAs “[...] é essencial para prevenir os riscos decorrentes da emergência climática” (Parágrafo 242, Opinião Consultiva 32/2025).

Não há que se levantar a questão de reserva do possível, porque se trata de questão inadequada. O Plano Safra 2025/2026 destinou R\$ 516,2 bilhões para a agricultura empresarial (Brasil, 2025a) e R\$ 89 bilhões para a agricultura familiar (Brasil, 2025b). A questão é como tratar o referido recurso de fomento.

É nesse sentido que, para concretizar o direito a um clima saudável, fazer cumprir a Lei 8.171/1991, o Plano Setorial, a NDC brasileira, enfim, toda a juridicidade (pluralidade de normas) sobre proteção do clima, e cumprir o dever de progressividade, que se verifica-se a ilegalidade, inconstitucionalidade e inconveniência do progresso insuficiente do fomento ao RenovAgro, possibilitando ao Estado-juiz determinar a implementação do progresso suficiente.

No contexto climático, “A chamada ‘litigância climática’ é uma tentativa de fazer cumprir a legislação existente voltada para a proteção climática” (Antunes, 2026, p. 58). Os litígios climáticos também são reconhecidos como litígios estratégicos, que significam que são um “[...] meio para impulsionar ajustes de conduta e impulsionar a governança climática” (Lehmen, 2026, p. 548). Reconhece-se, assim, a legitimidade da litigância climática para impulsionar e incrementar o fomento ao RenovAgro, determinando ao Estado Administrador o dever de progressivamente destinar mais crédito ao RenovAgro (e aos planos e demais programas semelhantes) e, simultaneamente, reduzir progressivamente o crédito destinado à agricultura convencional.

Evidências apontam que um rompimento com o modelo convencional (agricultura convencional) não é possível sem uma transição (Guterres, 2006), e a

juridicidade, como analisado, também não impõe um rompimento imediato, mas, sim, um dever de progressiva transformação, vedado, por regra, o retrocesso<sup>36</sup>.

Pode-se constatar um espaço para incidência dos princípios de proibição de proteção insuficiente e de proibição de excesso. O rompimento imediato poderia configurar um excesso de intervenção, a violar direitos fundamentais. Por outro lado, a omissão ou atuação insuficiente (falhando no dever de progressividade), viola o direito a um clima saudável e outros direitos inter-relacionados. Assim, a interpretação correta<sup>37</sup>, adequada à constituição (correta como sentido atribuído, como produto da interpretação<sup>38</sup>), é que há o dever de fomentar a transição ecológicos dos sistemas alimentares, não existindo discricionariedade do Estado Administrador em se omitir ou não cumprir de forma suficiente o dever de progressividade.

Como registrado anteriormente, para a Corte IDH, o direito a um clima saudável gera obrigações para os Estados, como mitigar emissões de GEE, proteger a Natureza e avançar progressivamente em direção ao desenvolvimento sustentável. Também prescreve a Corte IDH que os Estados não podem postergar indefinidamente a efetividade dos DESCA, no qual se inclui o direito a um clima saudável. Há 15 (quinze) anos de espera pela progressividade do RenovAgro.

Explica Gadamer (2012) que compreender é como um caso de aplicação de algo geral para uma situação particular (concreta), e que, “[...] na compreensão, sempre ocorre algo como uma aplicação do texto a ser compreendido à situação atual do intérprete” (Gadamer, 2012, p. 406-407). “[...] o intérprete tem de saber que a interpretação de um texto é sempre uma aplicação ao presente” (Schroth, 2015, p. 384).

---

<sup>36</sup> [...] os Estados devem se abster de adotar medidas regressivas. Essa obrigação decorre do princípio da progressividade e de não regressividade, aplicável a todos os direitos ameaçados nesse contexto, e exige que qualquer retrocesso nas políticas climáticas ou ambientais que afete direitos humanos seja excepcional, devidamente justificado com base em critérios objetivos e cumpra os padrões de necessidade e proporcionalidade” (parágrafo 222, Opinião Consultiva 32/2025, Corte Interamericana de Direitos Humanos).

<sup>37</sup> “Todos os jurisdicionados possuem o direito fundamental a obter uma resposta correta, isto é, uma decisão que esteja de acordo com a Constituição” (Streck, 2019, p. 47).

<sup>38</sup> “A concretização do direito não é mero descobrimento (*Rechtsfindung*) do direito, mas a produção de uma norma jurídica geral no quadro de solução de um caso determinado. [...] Texto e norma não se identificam: o texto é o sinal linguístico; a norma é o que revela, designa. [...] As normas, portanto, resulta da interpretação. E o ordenamento, no seu valor histórico-concreto, é um conjunto de interpretações, isto é, conjunto de normas. O conjunto das disposições (textos, enunciados) é apenas ordenamento em potência, um conjunto de possibilidades de interpretação, um conjunto de normais potenciais. O significado (isto é, a norma) é o resultado da tarefa interpretativa. Vale dizer: o significado da norma é produzido pelo intérprete” (Grau, 2009, p. 78, 84-85).

A situação atual, pelo histórico de progresso insuficiente durante 15 (quinze) anos, significa uma violação do dever de progressividade, com risco de dano climático, violando, assim, o direito a um clima saudável. Como “a tarefa da interpretação consiste em concretizar a lei em cada caso, ou seja, é a tarefa da aplicação” (Gadamer, 2012, p. 432), para o problema em questão, a concretização é pela superação da inconstitucionalidade, ilegalidade e inconveniência.

Um problema não surge do nada<sup>39</sup> (*ex nihilo*). O passado, um fato, um texto etc., nos revela algo e coloca ele mesmo uma pergunta, desde que compreendido como um problema. “[...] um problema só é um problema quando se o compreende ‘como’ (*als*) problema. Se ele não é percebido como problema, não o é, embora ele, efetivamente, exista” (Streck; Abboud, 2015, p. 10).

Na questão apresentada, compreende-se que há um problema. O passado, 15 (quinze) anos de existência, nos revela algo, que é o progresso insuficiente. Um progresso suficiente seria um aumento progressivo do fomento, por exemplo, em um determinado percentual considerando o volume total de recursos dos Plano Safra, a avançar progressivamente para 10%, 15%, 20%, 25%, 30% etc. do volume total de recursos, e não estagnar em menos de 2%.

Violado o dever de progressividade, há o poder-dever de se determinar a sua implementação, que, como já destacado, no contexto no Plano Setorial analisado, significa destinar mais crédito ao RenovAgro (e aos planos e demais programas semelhantes) e, simultaneamente, reduzir progressivamente o crédito destinado à agricultura convencional. Não há, nesse contexto, inovação jurídica sem lastro ou atuação sem previsibilidade. É um dever, ainda, alinhado com os princípios da equidade intergeracional, da prevenção e da precaução, no sentido de se preocupar com o futuro e garantir que ele existirá<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> “Alguma coisa do passado revela uma pergunta para mim e é por isso que estou interessado em compreender o que o texto tem a dizer. ‘A voz que nos fala do passado – seja um texto, uma obra, um traço – coloca ela mesma uma pergunta e expõe o nosso significado” (Schmidt, 2012, p. 164).

<sup>40</sup> “[...] A precaução é como o cuidado, a Sorge de que fala Heidegger. Devemos nos preocupar com esses direitos de quarta dimensão, como o direito a um meio ambiente saudável. Temos o direito fundamental de as futuras gerações poderem respirar, beber água potável e não sofrer com o aquecimento global, perigo que já está em nosso horizonte cotidiano. Devemos nos preocupar. Preocupar significa uma pré-ocupação com o problema. Se não nos pré-ocupamos, com certeza não nos preocuparemos com essa problemática do meio ambiente. Sorge também é traduzido como cura. Algo que vem sendo filtrado, curado, separando o joio do trigo. Essa é a tarefa do jurista pré-ocupado e preocupado com o futuro. Precaver. Precaução. No fundo, temos de estabelecer ou fazer uma pré-caução. Caucionar o direito futuro. Garantir que ele existirá” (Streck, 2020, p. 234-235).

No mesmo sentido deve caminhar o Plano Safra da agricultura familiar, para que, progressivamente, os recursos sejam prioritariamente aos sistemas de produção agroecológicos, orgânicos, agroflorestais e outros com sustentabilidade, com a redução gradual dos recursos destinados à agricultura convencional. E, em diálogo com os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), a progressividade em questão atende, principalmente, os ODS 2 (fome zero e agricultura sustentável) e 13 (ação contra a mudança global do clima).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com a pesquisa desenvolvida sobre o direito a um clima saudável e os imperativos para o progressivo fomento do RenovAgro, pode-se chegar às seguintes considerações conclusivas.

Retomando à pergunta de pesquisa, a conclusão é que, com aproximadamente 15 (quinze) anos de existência do Plano ABC e Plano ABC+, dentro da linha de crédito hoje chamada RenovAgro, compreende-se que há um progresso insuficiente, pela pequena participação no montante total do Plano Safra, não ultrapassando, historicamente, 2% dos recursos. O progresso insuficiente em questão revela uma inconstitucionalidade, ilegalidade e inconveniência que pode ser corrigida para assegurar o direito a um clima saudável (e garantir que o futuro existirá), em harmonia com os princípios da equidade intergeracional, da prevenção e da precaução.

A interpretação correta, adequada à constituição (correta como sentido atribuído, como produto da interpretação), é que há o dever de fomentar a transição ecológica dos sistemas alimentares com progresso suficiente, não existindo discricionariedade do Estado Administrador.

A deficiência e a violação do dever de progressividade (regressão, estagnação ou, como ocorre no caso em tela, progresso insuficiente) de fomento ao RenovAgro significa uma violação do direito a um clima saudável e exige correção.

Práticas conservacionistas devem ser a regra em qualquer produção, em razão da função ecológica da propriedade. Entretanto, o crédito rural oficial é um crédito de fomento, que tem caráter voluntário, e não de imposição. Não há, portanto, qualquer

limitação ao direito de propriedade (ou melhor: não há sequer espaço de discussão, por se tratar de fomento, e não de imposição) ou aos princípios da ordem econômica.

Por fim, com a litigância climática, identifica-se que o Estado-juiz pode (poder-dever), para concretizar o direito a um clima saudável, determinar ao Estado Administrador que cumpra o dever de progressividade (progresso suficiente), para destinar progressivamente mais crédito ao RenovAgro (interpretação que se estende, pelas mesmas razões, aos planos e demais programas semelhantes) e, simultaneamente, reduzir progressivamente o crédito destinado à agricultura convencional.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Tempo, Clima e Direito. *In*: BURMANN, Alexandre; STEIGLEDER, Annelise; WEDY, Gabriel (Coord). **Litigância Climática na Visão da Academia, Advocacia, Judiciário e Ministério Público**. Londrina: Thoth, 2026.

BRASIL. **Apresentação do Plano Safra 2025/2026**. 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-plano-safra-2025-2026-com-r-516-2-bilhoes-para-impulsionar-o-agro-brasileiro>. Acesso: 7 abr. 2026.

BRASIL. **Governo Federal investe R\$ 89 bilhões na agricultura familiar**. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/06/governo-federal-investe-r-89-bilhoes-na-agricultura-familiar>. Acesso: 7 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária 2020-2030**: Plano Operacional. Brasília: Mapa/DEPROS, 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Relatório do Inventário Nacional das Emissões Antrópicas por Fontes e das Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa do Brasil**: Primeiro Relatório Bienal de Transparência à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 (ADPF 708)**. Relator(a) Ministro(a) Luís Roberto Barroso. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 31 mar. 2026.

COELHO, Geraldo Ceni. **Sistemas Agroflorestais**. São Paulo: RiMa, 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-32/25 de 29 de maio de 2025**. Disponível em: [https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt\\_br/vid/1084981967](https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1084981967). Acesso em: 21 mar. 2026.

COURTIS, Christian. Art. 26. Desenvolvimento Progressivo. *In*: GRANADOS, G. Patricia Uribe (Coord.). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos: comentário**. 2.ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

DIAS-FILHO, Moacyr Bernardino. **Diagnóstico das Pastagens no Brasil**. Belém, PA: Embrapa Amazônia Oriental, 2014. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/986147/1/DOC402.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2026.

EMBRAPA AGROENERGIA. **Visão Estratégica do Uso de Palmáceas para Bioenergia e Ações de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação**. Brasília: Embrapa, 2008.

EMBRAPA TERRITORIAL. **Embrapa Territorial apresenta atribuição, ocupação e uso das terras no Brasil na COP30**. 2025. Disponível em: <https://www.embrapa.br/territorial/busca-de-noticias/-/noticia/104480953/embrapa-territorial-apresenta-atribuicao-ocupacao-e-uso-das-das-terras-no-brasil-na-cop30>. Acesso em: 20 mar. 2026.

EMBRAPA. **Soja em números** (safra 2024/25). 2025. Disponível em: <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>. Acesso em: 20 mar. 2026.

FAVARETO, Arilson *et al.* A reconfiguração do Sistema Agroalimentar e a Relação entre Economia e Natureza: imperativos para a transição climática justa e sustentável. **Revista Nera**, v. 28, n. 4, 2025. Doi: 10.1590/1806-675520252811117.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método II: complementos e índice**. 6.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GRAU, Eros. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 5.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

GUTERRES, Ivani. **Agroecologia Militante: contribuições de Enio Guterr**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

LEHMEN, Alessandra. Litigância Climática Transnacional. *In*: BURMANN, Alexandre; STEIGLEDER, Annelise; WEDY, Gabriel (Coord.). **Litigância Climática na Visão da Academia, Advocacia, Judiciário e Ministério Público**. Londrina: Thoth, 2026.

LIMA, Anicete de. **Agroecologia: a agricultura sustentável: princípios, práticas e desafios**. Joinville, SC: Clube de Autores, 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme; ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **Princípios de direito ambiental**. São Paulo: Juspodivm, 2022.

MAPBIOMAS. **Infográfico dos dados de cobertura e uso da terra da Coleção 10 do MapBiomias**. 2025a. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/infograficos/>. Acesso em: 20 mar. 2026.

MAPBIOMAS. **Uso dos dados do MapBiomias na Agenda Climática**: como mapas e dados de cobertura e uso da terra contribuem para mitigação e adaptação às mudanças do clima 2025b. Disponível em: [https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2025/11/MapBiomias\\_cop30\\_06.11\\_v2.pdf](https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2025/11/MapBiomias_cop30_06.11_v2.pdf). Acesso em: 20 mar. 2026.

MARQUES, Luiz. **O decênio decisivo**: propostas para uma política de sobrevivência. 2.ed. São Paulo: Elefante, 2025

MILLER; G. Tyler; SPOOLMAN, Scott E. **Ciência ambiental**. 3.ed. São Paulo: Cengage Learning. 2021.

MOREIRA, Danielle de Andrade *et al.* Litigância Climática baseada em Direitos Humanos no Brasil: uma avaliação dos casos constitucionais perante o Supremo Tribunal Federal. *In*: BURMANN, Alexandre; STEIGLEDER, Annelise; WEDY, Gabriel (Coord.). **Litigância climática na visão da academia, advocacia, judiciário e Ministério Público**. Londrina: Thoth, 2026.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Mudanças climáticas e respostas jurídicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Plano ABC ganha nova fase, mas permanece com 1% do Plano Safra**. 2021. Disponível em: <https://oc.eco.br/plano-abc-ganha-nova-fase-mas-permanece-com-1-do-plano-safra/>. Acesso em: 30 mar. 2026.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Sistema de Estimativa de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), Observatório do Clima (OC)**. Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil (1970–2024). Coleção 13 (SEEG 13). 2025. Disponível em: <https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2026/03/SEEG13-relatorio-analitico-BR.pdf>, e [seeg.eco.br](https://seeg.eco.br). Acesso em: 20 mar. 2026.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SALATI, Paula. **Plano ABC+**: entenda metas do agro para reduzir emissão de poluentes até 2030. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/11/11/plano-abc-entenda-metas-do-agro-para-reduzir-emissao-de-poluentes-ate-2030.ghtml>. Acesso em: 30 mar. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SCHMIDT, Lawrence K. **Hermenêutica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

SCHROTH, Ulrich. Hermenêutica filosófica e jurídica. *In: Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporâneas*. 3.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2015.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 12.ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

STEENBOCK, Walter; VEZZANI, Fabiane Machado. **Agrofloresta**: aprendendo a produzir com a Natureza. 2.ed. Rio de Janeiro: Bambual, 2023.

STRECK, Lenio Luiz. À Guisa de Posfácio: o dever fundamental de precaução. *In: WEDY, Gabriel. O princípio constitucional da precaução como instrumento de tutela do meio ambiente e da saúde pública: de acordo com o Direito das Mudanças Climáticas e o Direito dos Desastres*. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica**: compreender direito. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, Georges. **O que é isto**: o precedente judicial e as súmulas vinculantes? 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

WEDY, Gabriel. **Litígios climáticos**: de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.