



Diálogos

Soberania e Clima

V.2 N° 5. 2023.

O uso do Fundo Clima enquanto instrumento de aceleração das políticas de adaptação e mitigação

— *Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo*

O CENTRO SOBERANIA E CLIMA

O Centro Soberania e Clima é um *think tank* voltado para promoção de diálogo, apoio à formação e disponibilização de conhecimentos e informações visando à aproximação construtiva entre os setores de meio ambiente, segurança e defesa nacionais. O Centro almeja proporcionar ambiência e qualidade ao debate construtivo, no campo das relações entre a defesa e o desenvolvimento sustentável, para a valorização das convergências e superação das resistências existentes entre os *stakeholders* relevantes de governos, da sociedade civil organizada, das forças armadas, da academia e do mercado.

DIÁLOGOS SOBERANIA E CLIMA

Diálogos Soberania e Clima é uma publicação mensal do Centro Soberania e Clima que pretende apresentar diferentes perspectivas e questionamentos sobre temas relacionados a mudanças climáticas, sustentabilidade socioambiental, segurança climática, segurança, soberania e estratégias de defesa, de maneira a fomentar discussões qualificadas para promover articulação entre políticas públicas voltadas para meio ambiente, Desenvolvimento Sustentável, segurança e defesa nacionais.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor (a) (es) (as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

EDITORA CHEFE

Mariana Nascimento Plum

COMITÊ EDITORIAL

Bruna Ferreira
Mila Campbell

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Augusto Muniz de Carvalho
Felipe Sampaio
Gabriel Sampaio
Jose Hugo Volkmer
Marcelo Furtado
Newton Raulino
Raul Jungmann
Sergio Westphalen Etchegoyen

PROJETO GRÁFICO

Pedro Bopp

DIAGRAMAÇÃO

Valéria Amorim

SOBERANIA E CLIMA

CNPJ 45.182.226/0001-99
Av. Pau Brasil, lote 06, Sala 407 - Parte 136
Águas Claras
Brasília/DF
CEP 71.916-50
www.soberaniaeclima.org.br



DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Dálogos Soberania e Clima.

V.2 N° 5. Abril 2023
Brasília. Centro Soberania e Clima.
13p;

ISSN online 2764-9717

1.Fundo Clima. 2. Mitigação. 3. Adaptação. 4. Aprimoramento.

Sumário

Sumário executivo	4
1. O Fundo Clima enquanto ferramenta de ação contra os efeitos das mudanças climáticas	5
2. É possível utilizar melhor o Fundo para medidas de adaptação e mitigação?.....	6
3. O que a análise dos dados do Fundo Clima revela?	7
4. É possível aprimorar as aplicações do Fundo Clima?.....	11
Referências	12

Sumário Executivo

O objetivo deste texto é realizar uma análise do uso do Fundo Clima enquanto ferramenta de aceleração de políticas de adaptação e mitigação às mudanças climáticas.

A partir da análise realizada, viu-se que apesar do objetivo declarado do ato que normatiza o Fundo ser o investimento neste tipo de política, há barreiras fáticas que dificultam que se atinja tais fins por meio deste instrumento.

Conforme se demonstrará, o Fundo Clima possui sérias dificuldades de distribuição de recursos para o uso em medidas de mitigação e adaptação. Estas dificuldades passam pela estrutura de governança do Fundo, que não conta com um planejamento estratégico adequado, chegando à grande diferença de distribuição de orçamento para as suas modalidades reembolsável e não reembolsável, que são responsáveis por diversos tipos de investimentos a serem realizados com o uso dos recursos disponibilizados. Tais problemas são históricos e suas soluções passam por uma sequência de atos que precisam ser encarados enquanto políticas que não se restringem a um ou outro governo.

O objetivo deste *policy paper* é a disponibilização de mais dados sobre uma das políticas que podem ter participação muito positiva na criação e no financiamento de ferramentas que a sociedade brasileira pode utilizar para lidar com os efeitos da crise climática, mas que até o presente momento ainda não pôde realizar todo o seu potencial.

PALAVRAS-CHAVE

Fundo Clima, mitigação, adaptação, aprimoramento.

O uso do Fundo Clima enquanto instrumento de aceleração das políticas de adaptação e mitigação

Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo¹

“Segundo a Lei de regência, existem duas formas de aplicação dos recursos do Fundo (art. 5º): apoio financeiro reembolsável, que é liberado na forma de empréstimo, por meio de instrumentos financeiros utilizados pelo BNDES; e apoio financeiro não reembolsável, que não envolve um empréstimo, mas uma espécie de investimento, para projetos relativos à mitigação da mudança do clima ou à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, que tenham sido aprovados pelo Comitê Gestor do Fundo, conforme diretrizes previamente estabelecidas pelo próprio Comitê.”

1. O Fundo Clima enquanto ferramenta de ação contra os efeitos das mudanças climáticas

Segundo o website do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, o Fundo Clima é um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, instituído enquanto um dos instrumentos da Lei nº 12.187/2009 (art. 6º, inciso II), e se constitui em um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a finalidade de garantir recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que tenham como objetivo a mitigação das mudanças climáticas. Seus regramentos mais específicos são estabelecidos pela Lei nº 12.114/2009, que prevê a seguinte constituição de recursos do Fundo:

I - até 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que trata da política energética nacional (dispositivo revogado tacitamente pela mudança de destinação desta verba para outro fundo);

II - dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais;

III - recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal;

IV - doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;

V - empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais;

VI - reversão dos saldos anuais não aplicados;

VII - recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos;

VIII - rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo; e

IX - recursos de outras fontes.

Segundo a Lei de regência, existem duas formas de aplicação dos recursos do Fundo (art. 5º): apoio financeiro reembolsável, que é liberado na forma de empréstimo, por meio de instrumentos financeiros utilizados pelo BNDES; e apoio financeiro não reembolsável, que não envolve um empréstimo, mas uma espécie de investimento, para projetos relativos à mitigação

1. Advogado e Cientista Político, com especialização em Direito Público pela Escola Superior de Magistratura do Distrito Federal. Cursa o mestrado em Direito Constitucional no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), onde pesquisa a apreensão dos conceitos e consensos científicos a respeito de clima pelo Supremo Tribunal Federal e possui LL.M em Direito Privado Europeu pela Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria.

da mudança do clima ou à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, que tenham sido aprovados pelo Comitê Gestor do Fundo, conforme diretrizes previamente estabelecidas pelo próprio Comitê. Ainda, é o Comitê Gestor do Fundo que define a proporção de recursos a ser aplicada em cada modalidade. Os recursos não reembolsáveis podem ser aplicados diretamente pelo Ministério do Meio Ambiente ou transferidos mediante convênios, termos de parceria, acordos, ajustes ou outros instrumentos previstos em lei.

Além disso, a aplicação dos recursos pode ser utilizada para fins como educação, capacitação, treinamento e mobilização na área de mudanças climáticas; ciência do clima; análise de impactos e vulnerabilidade; adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas, entre outros.

Portanto, de modo a contextualizar de forma efetiva a proposta de política pública a ser elaborada, propõe-se, na próxima seção, breve debate sobre o uso do Fundo para adaptação e mitigação. Em seguida, passa-se à análise da destinação das verbas do Fundo Clima.

2. É possível utilizar melhor o Fundo para medidas de adaptação e mitigação?

“Adaptação e mitigação são duas das principais áreas nas quais os investimentos relacionados à mudança do clima precisam focar. Esta conclusão fica expressa a partir da leitura do marco normativo de enfrentamento às mudanças climáticas no país, sobretudo a Lei nº 12.187/2009 e demais atos legais e infralegais relacionados.”

Adaptação e mitigação são duas das principais áreas nas quais os investimentos relacionados à mudança do clima precisam focar. Esta conclusão fica expressa a partir da leitura do marco normativo de enfrentamento às mudanças climáticas no país, sobretudo a Lei nº 12.187/2009 e demais atos legais e infralegais relacionados. É deste texto legislativo, inclusive, que se depreende que adaptação deve ser traduzida como “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima”. A plataforma “AdaptaClima” (Ministério do Meio Ambiente, s.d.), do Governo Federal, traz anotações relevantes sobre o instituto:

A adaptação pode ocorrer por meio da alteração em diferentes sistemas/áreas. Por exemplo, uma ação de adaptação pode se dar por meio da mudança de arranjos institucionais, por meio de inovações tecnológicas, ou ainda em decorrência de fenômenos de característica econômica ou jurídica. Alguns exemplos de medidas de adaptação são: preparação de avaliações de risco, melhoria nas práticas de agricultura em regiões de maior incidência de seca, construção de barreiras para proteção contra aumento do nível do mar, desenvolvimento de sistemas de alerta preventivo, melhoria na cobertura de seguros ou desenvolvimento de redes de segurança social. Há ainda estratégias de adaptação baseada em ecossistemas que se utilizam de oportunidades de conservação e restauração de ecossistemas para oferecer serviços que permitam que as pessoas se adaptem aos impactos da mudança do clima, por exemplo, a gestão sustentável de áreas de manguezais que atuam como barreira protetora em caso de tempestades.

Por outro lado, na definição do sumário para gestores de políticas públicas voltado para adaptação (*Summary for Policymakers: Impacts, Adaptation and Vulnerability*) do Painel Intergovernamental de Mudanças do Clima (em inglês, *Intergovernmental Panel on Climate Change*, ou IPCC), vulnerabilidade é definida como “propensão ou predisposição de cada país ou localidade em ser afetado de maneira adversa e encobre uma variedade de conceitos e elementos, incluindo sensibilidade ou suscetibilidade de dano e incapacidade de lidar e se adaptar”² (IPCC, 2022a, p. 5). Conforme o mesmo relatório, os riscos relacionados à vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas envolvem, mas não se restringem a: insegurança alimentar, aumento da ocorrência de eventos climáticos extremos, mortes prematuras, fragi-

2. No original em inglês: “Vulnerability in this report is defined as the propensity or predisposition to be adversely affected and encompasses a variety of concepts and elements, including sensitivity or susceptibility to harm and lack of capacity to cope and adapt”.

lização de condições gerais de saúde de populações vulneráveis e redução de biodiversidade. Neste sentido, a adaptação é importantíssima para buscar algum tipo de salvaguarda, sobretudo em um cenário no qual o aquecimento global continua em aceleração.

Se a adaptação em resposta às mudanças climáticas tem o condão de reduzir o risco e a vulnerabilidade (IPCC, 2022a), lacunas e má-implementação destas políticas podem gerar o que se chama maladaptação, definido pelo IPCC como “ações que podem levar a um risco ampliado de desfechos adversos a eventos relacionados ao clima, incluindo aumento das emissões de gases de efeito estufa e aumento da vulnerabilidade às mudanças climáticas”³ (IPCC, 2022a, p. 7). Para evitar este cenário, o painel de cientistas recomenda ações multisetoriais, planejadas por uma multiplicidade de atores, que possam prever multiplicidade de cenários e caminhos flexíveis para alcançar políticas de adaptação às mudanças climáticas no longo prazo (IPCC, 2022a).

A adaptação, recomendavelmente, deve caminhar em conjunto com a mitigação. Esta pode ser conceituada como “mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros”, conforme redação do art. 2º, VII, da Lei nº 12.187/2009. Segundo o relatório sobre mitigação do IPCC (Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change), o olhar atento para o uso de novas tecnologias - incluindo as novidades digitais, como sensores, internet das coisas, robóticas e afins - pode contribuir para o manejo sustentável de energia em diversos setores, promovendo a adoção de mecanismos com baixo nível de emissões. Este aspecto, porém, deve ser lido com cuidado para que não haja um aumento de problemas relacionados ao aumento de lixo eletrônico e impactos negativos nos mercados de trabalho pelo mundo, por exemplo (IPCC, 2022b, p. 13).

Neste sentido, o Brasil possui no Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima uma poderosa ferramenta para a promoção de políticas de adaptação e mitigação, visto que sua formatação enquanto política pública traz, ao menos declaradamente, um olhar atento para estas questões. Ao se analisar os fins declarados nos instrumentos de regência do Fundo, tem-se que este pode sim ser utilizado de forma decisiva para o financiamento destes tipos de investimento. Mas o que a análise mais atenta dos resultados do Fundo Clima até o momento pode nos revelar?

3. O que a análise dos dados do Fundo Clima revela?

O Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima não traz um histórico positivo de uso de sua capacidade de contribuição para as medidas de enfrentamento aos efeitos das mudanças climáticas. O histórico é melhor indicado pelo documento produzido pelo IPEA denominado “Avaliação do Fundo Clima” (IPEA, 2016), que expõe o seguinte:

- a) O direcionamento prioritário de recursos não reembolsáveis deve ser destinado a ações de adaptação;
- b) Estas ações não promovem geração de renda ou retorno financeiro;
- c) A área é carente de diretrizes, estratégias claras e recursos;
- d) Os dois tipos de projetos que devem ser priorizados por esta modalidade do Fundo envolvem apoio direto à estruturação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), por meio da construção e instalação de laboratórios e estações de monitora-

3. No original em inglês: “Maladaptation refers to actions that may lead to increased risk of adverse climate-related outcomes, including via increased greenhouse gas emissions, increased or shifted vulnerability to climate change, more inequitable outcomes, or diminished welfare, now or in the future. Most often, maladaptation is an unintended consequence”.

mento, do desenvolvimento de metodologias e cenários relativos às mudanças do clima, do apoio aos planos setoriais e ao plano de adaptação, entre outros; e apoio a experiências concretas, articulando ações de diversas políticas públicas com a PNMC, tais como o combate à desertificação, a gestão costeira, e o manejo florestal.

Neste contexto, a política de gestão do Fundo Clima pouco ou nada avançou. Em 2019, com o início da gestão de Jair Bolsonaro, houve contingenciamento de verbas do Fundo, o que fez com que, a rigor, sua aplicação fosse integralmente paralisada. Em resposta a este cenário, partidos políticos de oposição foram ao Supremo Tribunal Federal em 2020 e aduziram a inconstitucionalidade do comportamento do governo, o que ensejou na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 708. Antes do julgamento de mérito da ação, foi realizada uma audiência pública com diversos representantes da sociedade civil organizada e do governo, de modo a discutir a aplicação das verbas do Fundo.

Conforme Nabil Moura Kadri, representante do BNDES na audiência pública sobre a ADPF 708⁴, realizada em 2020, o Fundo Clima é um instrumento híbrido financeiro, que tem parcelas reembolsáveis e parcelas não reembolsáveis (Supremo Tribunal Federal, 2020). No mesmo sentido:

“A parcela não reembolsável, que seria uma doação com encargo, é gerida pelo Ministério do Meio Ambiente. A parcela reembolsável, ou seja, a parcela de crédito, é gerida pelo BNDES. Essa gestão pode ser feita tanto de forma direta, quando o banco analisa, contrata e desembolsa os recursos, como também, como previsto em lei, de forma indireta, com outros bancos públicos. Nesse caso, as operações são chamadas operações indiretas, e os agentes públicos são responsáveis por fazer essa análise, contratação e desembolso” (Supremo Tribunal Federal, 2020, pp. 83-84).

O gestor explica ainda que o crédito da parcela reembolsável retorna ao banco e pode ser novamente utilizada em outros investimentos, o que definiu como retroalimentação do Fundo. Na ocasião da audiência, o Governo Federal anunciou o desembolso de cerca de 350 milhões de reais pelo MMA para utilização pelo Fundo, recurso este que seria prioritariamente utilizado em obras relacionadas a resíduos sólidos de saneamento.

Por outro lado, conforme a representante do The Nature Conservancy Brasil, Karen Oliveira, na ocasião da audiência pública, a medida parecia insuficiente e não era capaz de sanar um problema que vinha se desenvolvendo há algum tempo, sobretudo porque a maior fonte de emissões no Brasil estava associada a mudanças no uso da terra - por exemplo, desmatamento ilegal - e não a resíduos sólidos. Na mesma linha, o representante do Instituto Socioambiental (ISA), Maurício Guetta, alertou para os seguintes dados:

“No que tange ao Programa de Mudança do Clima, Excelência, o gráfico é bastante claro sobre a orientação governamental de não execução da política pública. Em 2019, a execução do programa foi de apenas 12%; em 2020, zero. Especificamente em relação ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, Excelência, objeto desta audiência pública, gostaria de chamar a atenção de Vossa Excelência para este gráfico. Observe que 2019 e 2020 tiveram de execução por parte do MMA 0% (zero por cento), nos dois anos. Foram extintos os comitês orientadores, a exemplo do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e essa tendência se verifica também no Fundo Nacional do Clima” (Supremo Tribunal Federal, 2020, p. 297).

A audiência pública e o subsequente julgamento da ação manejada perante o Supremo Tribunal Federal serviu para demonstrar um quadro bastante consolidado de ineficiência no

4. A ação versava sobre a reativação do Fundo Clima, que vinha tendo verbas sistematicamente contingenciadas em suas duas modalidades, e tramitava perante o Supremo Tribunal Federal. O processo foi julgado em julho de 2022 e ordenou a imediata reativação do Fundo. Para uma análise mais aprofundada sobre esse tema, acessar artigo de minha autoria, também publicado na Diálogos Soberania e Clima, que complementa o debate deste *policy paper*: <https://soberaniaclima.org.br/publicacoes/revista-dialogos/v-2-n-2-2023/>.

“A audiência pública e o subsequente julgamento da ação manejada perante o Supremo Tribunal Federal serviu para demonstrar um quadro bastante consolidado de ineficiência no manejo das verbas do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, sobretudo na sua parcela não reembolsável que não mudou desde 2016, data do estudo do IPEA.”

manejo das verbas do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, sobretudo na sua parcela não reembolsável que não mudou desde 2016, data do estudo do IPEA.

Para elaboração do presente *paper*, foi realizada uma pesquisa na plataforma SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), analisando as rubricas 44902 (recursos reembolsáveis do Fundo Clima) e 74916 (recursos não reembolsáveis do Fundo Clima). Foram pesquisadas as ações orçamentárias e os valores efetivamente pagos. Além disso, procurou-se analisar também a origem e a destinação das verbas, de modo a visualizar um panorama mais preciso.

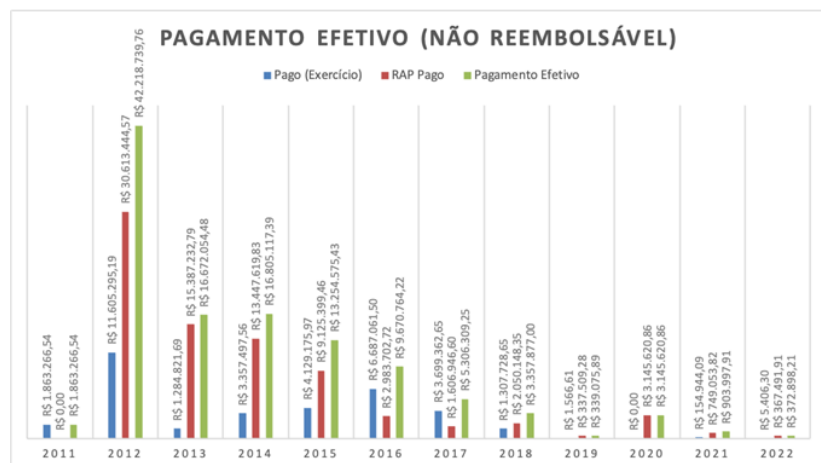
Sobre a parcela não reembolsável, isolando-se a ação 20G4 - Fomento a Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, tem-se os seguintes achados (em valores não atualizados):

- O valor total pago no intervalo de 12 anos (2010-2022) para estes projetos foi de R\$ 34.096.127,00 (trinta e quatro milhões, noventa e seis mil cento e vinte e sete reais).
- O valor efetivo de restos a pagar (RAP) é de R\$ 79.814.710,00 (setenta e nove milhões, oitocentos e catorze mil setecentos e dez reais), considerando toda a série histórica;
- O maior volume de investimentos realizados nestes anos foi R\$ 9.346.964 (nove milhões, trezentos e quarenta e seis mil novecentos e sessenta e quatro reais), no ano de 2012;
- O montante de recursos aplicados para esta rubrica ficou zerado entre 2019 e 2020, tendo sido pagos R\$ 134.603,00 (cento e trinta e quatro mil, seiscentos e três reais) em 2021. Em 2022, permaneceu zerado.

Em relação ao órgão orçamentário como um todo (rubrica 44902), tem-se os seguintes achados:

- Há um recorde de pagamentos no exercício de 2012, com o pagamento efetivo de R\$ 42.218.739,76 (quarenta e dois milhões, duzentos e dezoito mil setecentos e trinta e nove reais e setenta e seis centavos), com sucessivos decréscimos nos valores, constatando-se que em 2020 só foram aplicados os restos a pagar;
- A série histórica demonstra que os valores nominais utilizados por ano para custeio de projetos pelo MMA vão ficando cada vez mais restritos, confirmando a causalidade entre a mudança do inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478/1997 e o esgotamento de números de custeio aos projetos na parcela não reembolsável do Fundo.

Gráfico 1 - Informações sobre pagamentos na rubrica referente a parcela não reembolsável do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, em toda a série histórica até 2022.

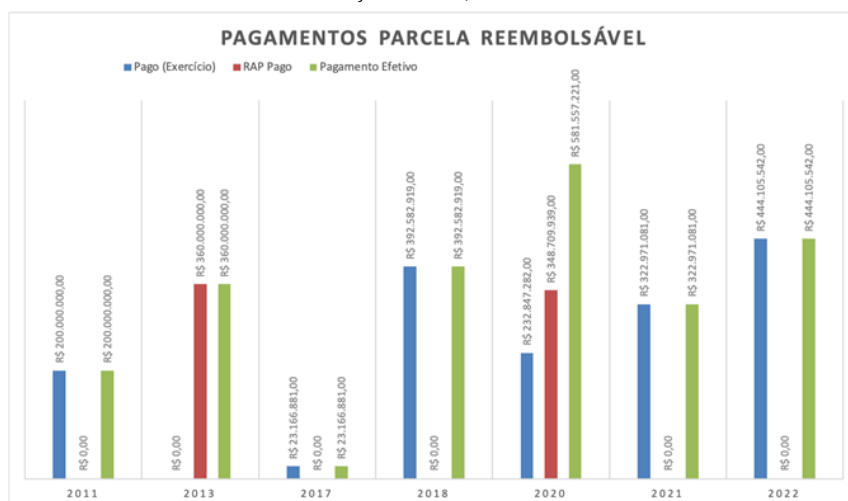


Fonte: (SIOP, s.d.)

Já sobre a parcela reembolsável, tem-se os seguintes dados (em valores não atualizados):

- a) Os anos de 2012 e 2013 permaneceram sem quaisquer destinações orçamentárias diretas para projetos desta rubrica;
- b) Os valores globais para distribuição de recursos nesta rubrica são sensivelmente maiores: o menor valor efetivamente pago, já considerando restos a pagar, foi de R\$ 9.635.960,00 (nove milhões, seiscentos e trinta e cinco mil novecentos e sessenta reais) e o maior foi de R\$ 260.105.542,00 (duzentos e sessenta milhões, cento e cinco mil, quinhentos e quarenta e dois reais);
- c) A soma total de valores pagos no período de 2011 a 2022 foi de R\$ 1.615.673.705,00 (um bilhão, seiscentos e quinze milhões, seiscentos e setenta e três mil setecentos e cinco reais);
- d) Considerando restos a pagar, a soma total chega ao montante de R\$ 2.324.383.644,00 (dois bilhões, trezentos e vinte e quatro milhões, trezentos e oitenta e três mil seiscentos e quarenta e quatro reais).

Gráfico 2 - Informações sobre pagamentos na rubrica referente a parcela reembolsável do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, em toda a série histórica até 2022



Fonte: (SIOP, s.d.)

Considerando-se a atualização pelo IPCA a partir de janeiro do ano subsequente ao do exercício de cada aplicação, os valores chegam a R\$ 185.881.753,79 (cento e oitenta e cinco milhões, oitocentos e oitenta e um mil setecentos e cinquenta e três reais e setenta e nove centavos) na parcela não reembolsável; e R\$ 3.017.824.491,24 (três bilhões, dezessete milhões oitocentos e vinte e quatro mil quatrocentos e noventa e um reais e vinte e quatro centavos) na parcela reembolsável.

Somando-se os achados do relatório elaborado e divulgado pelo IPEA (2016) e as observações tecidas durante a audiência pública no Supremo Tribunal Federal (2020), tem-se que a política do Fundo Clima apresenta dificuldades efetivas para implementação de fato de medidas que possam vir a promover respostas eficientes e resilientes aos desafios das mudanças climáticas.

Além disso, nota-se uma desproporção extrema nas verbas distribuídas entre ambas as rubricas, o que sinaliza uma dificuldade duradoura de investimento concreto em programas e medidas que cheguem à ponta, aos mais atingidos pelos efeitos das mudanças do clima, em prazo hábil e de forma planejada. Não por menos, já em 2016, os achados do IPEA recomendavam a elaboração de um plano estratégico de aplicação dos recursos do Fundo, de modo a fixar a visão, missão, objetivos, metas de curto, médio e longo prazo, estratégias necessárias para alcançar objetivos e metas, bem como indicadores de desempenho. De igual

“(...) a análise dos relatórios do FNMC, por si só, não torna a população capaz de entender as dificuldades enfrentadas para o custeio dos projetos levados ao Fundo. A pesquisa acabou revelando que há excessivo uso de linguagem técnico e dificuldade de acesso aos dados pormenorizados da política pública, o que acaba requerendo um volume de insistência maior do que o razoável para sua análise.”

forma, também recomendou que fosse analisada a possibilidade de promover a integração e a conexão entre as ações dos recursos não reembolsáveis e reembolsáveis, principalmente diante da perda de uma das grandes fontes de recursos do Fundo, a participação especial da União sobre a exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos, antes prevista no inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478/1997.

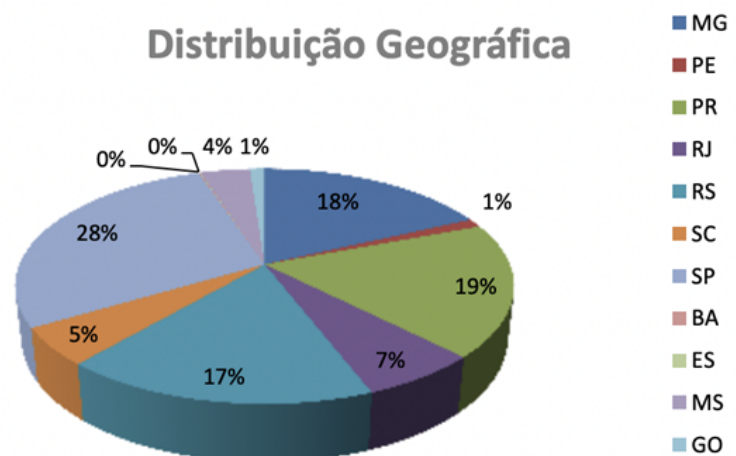
Para fechar o presente tópico, a análise dos relatórios do FNMC, por si só, não torna a população capaz de entender as dificuldades enfrentadas para o custeio dos projetos levados ao Fundo. A pesquisa acabou revelando que há excessivo uso de linguagem técnico e dificuldade de acesso aos dados pormenorizados da política pública, o que acaba requerendo um volume de insistência maior do que o razoável para sua análise. Algumas mudanças nos mecanismos de transparência e acesso às informações de interesse público poderiam permitir um controle social mais rígido, inclusive pelo meio acadêmico, abrindo portas para a possibilidade de maiores contribuições de agentes de fora das esferas governamentais. Estas mudanças passam por maior facilidade de acesso aos dados - com menos “cliques” para alcançar as páginas contendo os relatórios - e um sumário executivo contendo um linguagem menos carregado de termos técnicos, por exemplo.

4. É possível aprimorar as aplicações do Fundo Clima?

As aplicações do Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima podem (e devem) ter uma destinação mais adequada. As recomendações elaboradas no bojo do estudo do IPEA, sobretudo a respeito da criação de um planejamento estratégico e uma maior interlocução entre as categorias de parcelas disponíveis são um excelente caminho para fortalecimento da política pública. O Fundo é um instrumento muito bem delineado nos aspectos regulamentares e legais, mas que carece de maior aderência à realidade para se fazer efetivo.

Como se percebe do relatório financeiro do exercício do 1º semestre de 2022, há uma carteira de crédito relevante no Fundo (média de R\$ 554.500.000,00), mas cuja destinação ainda foca de maneira insuficiente em políticas e projetos de adaptação e mitigação. De igual modo, a distribuição das verbas do Fundo ainda está muito concentrada em estados das regiões Sudeste e Sul do país, deixando desguarnecidas localidades no Nordeste, Norte e Centro-oeste que podem necessitar de financiamento de projetos visando fortalecimento dos mecanismos de mitigação e adaptação:

Gráfico 3 - Distribuição de recursos do Fundo por unidade da Federação



Fonte: (Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, 2022).

“Um outro desafio passa pelo fortalecimento institucional do próprio Fundo, talvez com a contratação e alocação de maior número de profissionais para a criação de editais e análise de projetos aptos a receberem as verbas. Somando-se estas sugestões, o FNMC pode se tornar uma poderosa ferramenta de combate aos efeitos da crise climática. O certo é que não há bala de prata ou solução sumária. Seja qual for o caminho adotado, este deverá ser planejado de forma estruturada, com vistas a promover o fortalecimento e a eficiência da política pública a partir de evidências e voltada para uma consecução mais eficaz de seus objetivos.”

Não se trata de projeto de fortalecimento de política pública que efetivamente exija um esforço muito grande do governo. Considerando o caráter vinculante do Acordo de Paris, que deve ser adotado como mecanismo supralegal por se tratar de instrumento de Direitos Humanos ratificado pelo Brasil - conforme entendimento prolatado no julgamento da ADPF 708 pelo STF - e a realidade trazida pela série AR6 do IPCC (IPCC, 2023), estas mudanças poderiam vir por mecanismos infralegais, de modo a instituir a possibilidade de, por exemplo, vincular determinada porcentagem de desembolsos feitos pela parcela reembolsável em projetos vinculados à parcela não reembolsável. De igual modo, um planejamento estratégico firme e confiável poderia atrair a iniciativa privada para a assunção de projetos que poderiam se utilizar da própria parcela reembolsável - que vem tendo um índice baixo de procura nos últimos anos - para direcionamento de recursos e esforços em prol de medidas de adaptação e mitigação.

Um outro desafio passa pelo fortalecimento institucional do próprio Fundo, talvez com a contratação e alocação de maior número de profissionais para a criação de editais e análise de projetos aptos a receberem as verbas. Somando-se estas sugestões, o FNMC pode se tornar uma poderosa ferramenta de combate aos efeitos da crise climática. O certo é que não há bala de prata ou solução sumária. Seja qual for o caminho adotado, este deverá ser planejado de forma estruturada, com vistas a promover o fortalecimento e a eficiência da política pública a partir de evidências e voltada para uma consecução mais eficaz de seus objetivos.

Portanto, propõe-se as seguintes recomendações para a consecução dos objetivos do Fundo:

- a) A criação de um planejamento estratégico para o Fundo, condizente com os dados científicos disponíveis a respeito da crise climática que ameaça a humanidade;
- b) A liberação de recursos para iniciativas que visem incidir diretamente sobre atividades que representem as maiores fontes de emissões de gases de efeito estufa no país;
- c) Uma melhor distribuição de recursos para a parcela não reembolsável do Fundo, de modo a viabilizar projetos de adaptação em regiões mais necessitadas do país;
- d) O fortalecimento institucional do Fundo, com melhoria da estrutura de governança e maior atenção para a consecução dos objetivos declarados do Fundo.

O fortalecimento das medidas de combate aos efeitos deletérios das mudanças climáticas é um caminho capaz de ensejar medidas distributivas com justiça, de modo a fazer com que a atividade estatal alcance os mais necessitados, ao passo que fortalece a imagem do Brasil perante seus pares estrangeiros, trazendo ganhos para nossa liderança e soberania no cenário exterior.

Referências

1. Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. *Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – Relatório de execução 2021*. Brasília, DF, dez, 2021. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/d30df07a-f0f8-439a-92ce-796c9e87edb9/relatorio-fnmc-2021.pdf?MOD=AJPERES&CVID=o1SGcfi>. (Acesso: 19 de março de 2023)
2. Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. *Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – Relatório Financeiro - 1º semestre de 2022*. Brasília, DF, dez, 2022. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/ccbf44b0-0cc7-46dd-80ef-3a316dce863a/Relato%CC%81rio+financeiro+do+FNMC_1%C2%BA+semestre2022.pdf?MOD=AJPERES&CVID=o9-WYz0 (Acesso: 10 de abril de 2023)

3. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2016). *Avaliação do Fundo Clima*. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7425>. (Acesso: 22 de março de 2023)
4. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022a): Summary for Policymakers. 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*. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3–33, doi:10.1017/9781009325844.001. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf. (Acesso: 22 de março de 2023)
5. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022b): Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926.001. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf. (Acesso: 22 de março de 2023)
6. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2023): *AR6 Summary for Policymakers*. Disponível em: https://report.ipcc.ch/ar6syrr/pdf/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf. (Acesso: 10 de abril de 2023)
7. Ministério do Meio Ambiente (sem data). *Plataforma Adaptaclima*. Disponível via: <http://adaptaclima.mma.gov.br/adaptacao-a-mudanca-do-clima>. (Acesso: 22 de março 2023)
8. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (sem data). Painel do Orçamento Federal. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. (Acesso: 22 de março de 2023)
9. Supremo Tribunal Federal (2020). *Ata da Audiência Pública sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708*. Brasília, DF.
10. Supremo Tribunal Federal (2022). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708*. Brasília, DF.