

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS
PÚBLICOS

ARIANE CRISTINA CORDEIRO GAZZI LOPES

FINANCIAMENTO CLIMÁTICO: Eficácia institucional do
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima do Brasil

SÃO CARLOS -SP
2022

ARIANE CRISTINA CORDEIRO GAZZI LOPES

FINANCIAMENTO CLIMÁTICO: Eficácia institucional do Fundo Nacional sobre Mudança do
Clima do Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, da Universidade Federal de São Carlos, para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

Orientador: Prof. Dr. Andrei Aparecido de Albuquerque

São Carlos-SP
2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Ariane Cristina Cordeiro Gazzi Lopes, realizada em 10/02/2022.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Andrei Aparecido de Albuquerque (UFSCar)

Profa. Dra. Perla Calil Pongeluppe Wadhy Rebehly (USP)

Profa. Dra. Ivete Delai (UFSCar)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

DEDICATÓRIA

Dedico essa pesquisa aos meus filhos, Gustavo e Gabriele, os quais me dão forças para lutar e prosseguir com fé!

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus pela oportunidade e conquista desse sonho;
agradeço ao Tiago, meu marido, por todo o apoio, conforto e paciência;
agradeço à minha mãe, Maria Cristina, por me ouvir e me incentivar a seguir em frente;
agradeço ao meu pai, Alcides, por suas orações;
agradeço aos meus filhos, Gustavo e Gabriele, por me ajudarem sempre que precisei;
agradeço às minhas irmãs e irmão, Luana, Ana Carolina e Rafael, por torcerem por mim;
agradeço aos meus amigos pelas conversas de estímulo e amparo;
agradeço ao meu orientador, Andrei, pela paciência, compreensão e suporte; e
agradeço a todos os professores e envolvidos no programa por todo auxílio e presteza para a realização desse mestrado.

"A natureza pode suprir todas as necessidades do homem, menos a sua ganância"

Mahatma Gandhi

RESUMO

LOPES. Ariane Cristina Cordeiro Gazzí. **FINANCIAMENTO CLIMÁTICO**: Eficácia institucional do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima do Brasil. Projeto de Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPGGOSP), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). São Carlos, 2022.

Há consenso entre as pesquisas climáticas que o aquecimento global é causado pelas ações do homem, incluindo tamanho da população, atividade econômica, estilo de vida, uso de energia, padrões de uso da terra, tecnologia e política climática, e que a continuidade das emissões de gases de efeito estufa (GEE) poderá elevar ainda mais a temperatura da atmosfera terrestre, com possibilidade de impactos graves e irreversíveis para todos os seres. Visando estimular à resiliência às alterações climáticas, as organizações públicas e privadas têm intensificado ações de mitigação e adaptação ao clima, criando políticas e arranjos institucionais para implementação de financiamentos climáticos. Para gerenciar o fluxo de financiamento climático alguns países já criaram Fundos Nacionais do Clima (FNCs), responsáveis em canalizar e coordenar as diversas fontes de recursos (nacionais, privadas, bilaterais, multilaterais e doações) e ações prioritárias. Em 2009, foi criado no Brasil, como intermediário de financiamento climático, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), com a finalidade de garantir recursos para apoiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à mitigação e à adaptação da mudança do clima e seus efeitos. Embora venha aumentando as pesquisas sobre mudanças climáticas e financiamento climático, principalmente em 2021, ainda há poucos estudos empíricos documentando as experiências sobre FNCs. Afim de contribuir à essa lacuna, essa pesquisa verifica os desafios para a eficácia institucional do FNMC, através da análise qualitativa de 80 documentos, considerando 21 indicadores divididos em 05 dimensões: Estrutura Legal e Regulatória; Mobilização de recursos e Sustentabilidade; Governança e Alocação de recursos; Monitoramento e Avaliação; e Responsabilidade e Transparência. Os resultados revelaram que sua eficácia institucional é crítica, visto que, nenhuma das dimensões atendem em 100% aos seus indicadores, sendo a Mobilização de recursos e sustentabilidade seu ponto mais fraco. Essa pesquisa não responde definitivamente sobre a eficácia institucional do FNMC, mas proporciona melhor visão sobre os problemas e facilidades relacionados à sua capacidade organizacional.

Palavras-chave: Governança climática. Intermediários. Fundos fiduciários. Governo local.

ABSTRACT

There is consensus among climate researchers that global warming is caused by human actions, including population size, economic activity, lifestyle, energy use, land use patterns, technology and climate policy, and that continued greenhouse gas (GHG) emissions could further increase the temperature of the Earth's atmosphere, with the possibility of severe and irreversible impacts for all beings. Aiming to stimulate resilience to climate change, public and private organizations have intensified climate mitigation and adaptation actions, creating policies and institutional arrangements to implement climate finance. To manage the flow of climate finance some countries have already created National Climate Funds (NCFs), responsible for channelling and coordinating the various sources of resources (national, private, bilateral, multilateral and donations) and priority actions. In 2009, the National Fund on Climate Change (FNMC) was created in Brazil as a climate finance intermediary, with the purpose of guaranteeing resources to support projects, studies and undertakings aimed at mitigating and adapting to climate change and its effects. Although research on climate change and climate finance has increased, especially in 2021, there are still few empirical studies documenting experiences with climate finance funds. In order to contribute to this gap, this research verifies the challenges for the institutional effectiveness of the FNMC, through the qualitative analysis of 80 documents, considering 21 indicators divided into 05 categories: Legal and Regulatory Framework; Resource Mobilization and Sustainability; Governance and Resource Allocation; Monitoring and Evaluation; and Accountability and Transparency. The results revealed that its institutional effectiveness is critical, since none of the categories meets 100% of its indicators, with Resource Mobilization and Sustainability being its weakest point. This research does not give a definitive answer on the institutional effectiveness of the FNMC, but provides a better view of the problems and facilities related to its organizational capacity.

Keywords: Climate governance. Intermediaries. Trust funds. Local government.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Taxa média anual de crescimento global de CO ²	24
Figura 2 - Temperatura global da superfície desde 1880	25
Figura 3 - Emissões alocadas por estado brasileiro, 2019	27
Figura 4 - Influência do Clima e dos Processos Socioeconômicos na intensidade dos Riscos	28
Figura 5 – Valor em US\$ milhões acumulados até 2020 por destinatários de financiamento climático dos fundos multilaterais para mudanças climáticas.....	41
Figura 6 - Fundos nacionais para o clima como parte do cenário internacional de financiamento climático	47
Figura 7 - Modalidades de financiamento	53
Figura 8 - Projetando e estabelecendo um Fundo Nacional para o Clima	59
Figura 9 - Organização de Funcionamento do FNMC	69
Figura 10 – Resumo das etapas do método de pesquisa.....	108

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de artigos sobre finanças climáticas publicados por ano na base de dados Scopus até 2021.....	20
Gráfico 2 - Quantidade de reuniões anuais do Comitê Gestor 2010 a 2020.....	73
Gráfico 3 - Despesas previstas e executadas com a fonte de recursos “Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos”.....	90
Gráfico 4 - Despesas previstas e executadas com as fontes de recursos de códigos 100, 388, 280 e 144	90
Gráfico 5 - Despesas previstas e executadas com a fonte de recursos “Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais”	91
Gráfico 6 - Administração da Unidade – Pagamento Efetivo Anual.....	93
Gráfico 7 - Remuneração de Serviços do Agente Financeiro – Pagamento Efetivo Anual	93
Gráfico 8 - Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos – Pagamento Efetivo Anual...	94
Gráfico 9 - Financiamento de Projetos BNDES – Pagamento Efetivo Anual 2011 a 2020...	94
Gráfico 10 - Pagamentos efetivos por fontes de recursos – 2010 a 2020.....	95
Gráfico 11 - Desembolso anual BNDES de operações do “Fundo Clima”	96
Gráfico 12 - Desembolsos por porte de empresa 2013 a 2020.....	96
Gráfico 13 - Desembolsos de empreendimentos inovadores? - 2013 a 2020.....	97
Gráfico 14 - Desembolsos por estado 2013 a 2020	97
Gráfico 15 - Desembolsos por Setor BNDES 2013 a 2020.....	99
Gráfico 16 - Infraestrutura - Subsetor BNDES 2013 a 2020.....	99
Gráfico 17 - Indústria - Subsetor BNDES 2013 a 2020	100
Gráfico 18 - Evolução das dotações disponíveis vinculadas ao FNMC 2010 a 2020	114
Gráfico 19 - Pagamentos Efetivos do FNMC consolidados de 2010 a 2017 e 2018 a 2020.	114
Gráfico 20 - Escala de nível consolidada por dimensão.....	129

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de instrumentos financeiros	51
Quadro 2 - Comparação das alterações na composição do Comitê Gestor Decreto 9578/2018 e Decreto 10143/2019.....	71
Quadro 3 - Comparação Diretrizes Bienais do FNMC 2011-2012 e 2013-2014.....	73
Quadro 4 - Áreas e Temas Recursos Não Reembolsáveis – PAAR 2011	79
Quadro 5 - Áreas e Temas Recursos Não Reembolsáveis – PAAR 2012 a 2016.....	80
Quadro 6 - Áreas e Temas Recursos Não Reembolsáveis – PAAR 2017 a 2020.....	81
Quadro 7 - Áreas e Temas Recursos Reembolsáveis – PAAR 2011	81
Quadro 8 - Áreas e Temas Recursos Reembolsáveis – PAAR 2012 a 2020	82
Quadro 9 - Documentos selecionados para análise conforme critérios de Poupart et al. (2008)	104
Quadro 10 - Indicadores que compõem as cinco dimensões propostas por Sherifdeen et al. (2020) para medir o nível de eficácia institucional do FNMC	105
Quadro 11 - Nível de atendimento dos indicadores que compõem as dimensões de eficácia institucional do FNMC	125

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparação das emissões de GEE do Brasil por setor.....	26
Tabela 2 - Financiamento climático de fundos multilaterais ao Brasil para mudanças climáticas.....	42
Tabela 3 - Composição por Função da Equipe Técnica do FNMC 2011 a 2020.....	78
Tabela 4 - Valor contratado de projetos não reembolsáveis 2011 a 2020.....	85
Tabela 5 - Projetos apoiados com valores mais expressivos 2011 a 2020.....	86
Tabela 6 - Posição estimada de operações contratadas pelo BNDES 2013 a 2020.....	87
Tabela 7 - Dotação x Empenhado por fonte de recursos.....	91
Tabela 8 - Total Execução Financeira FNMC 2011 a 2020.....	92
Tabela 9 - Total de Pagamentos Efetivos vinculados ao FNMC – 2010 a 2020.....	95
Tabela 10 - Receitas no MMA recebidas do BNDES 2013 a 2020.....	100
Tabela 11 - Consolidação Movimentações Financeiras BNDES/FNMC 2012 a 2020.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNDs - Bancos Nacionais de Desenvolvimento

CGU – Controladoria Geral da União

CMN – Conselho Monetário Nacional

DEMC - Departamento de Mudanças Climáticas

FNCs - Fundos Nacionais do Clima

FNMC - Fundo Nacional de Mudança Climática

GEE - Gases de Efeito Estufa

GT - Grupos Técnicos

IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

LOA – Lei Orçamentária Anual

M&A – Monitoramento e Avaliação

MMA - Ministério do Meio Ambiente

NDB – Novo Banco de Desenvolvimento

NDCs - Contribuições Nacionalmente Determinadas

OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU - Organização das Nações Unidas

PAAR - Plano Anual de Aplicação de Recursos

PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RE - Relatórios de Execução

RG - Relatório de Gestão

SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SMCQ - Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental

SPE - Sistema de Promoção de Efetividade

TCU - Tribunal de Contas da União

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	20
1.2 OBJETIVO GERAL	21
1.3 OBJETIVO ESPECÍFICO	21
1.4 JUSTIFICATIVA.....	21
2 MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SEUS EFEITOS.....	23
2.1 MUDANÇAS CLIMÁTICAS	23
2.2 AÇÕES DE ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	27
3 POLÍTICAS CLIMÁTICAS	33
3.1 POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA NO BRASIL	35
4 FINANCIAMENTO CLIMÁTICO	38
4.1 FONTES DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO	38
4.2 INTERMEDIÁRIOS DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO	39
4.3 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO	50
4.4 SISTEMAS DE PLANEJAMENTO PARA FINANCIAMENTO CLIMÁTICO	52
4.5 PROJETANDO UM FUNDO NACIONAL DO CLIMA.....	57
5 FUNDO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA DO BRASIL.....	67
5.2 ORIGEM E ORGANIZAÇÃO DO FNMC	67
5.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FNMC	87
5.4 EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNMC	92
6 MATERIAIS E MÉTODOS	102
7 RESULTADOS	109
7.1 ANÁLISE DOS INDICADORES DA DIMENSÃO ESTRUTURA LEGAL E REGULATÓRIA	109
7.2 ANÁLISE DOS INDICADORES DA DIMENSÃO MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS E SUSTENTABILIDADE	111
7.3 ANÁLISE DOS INDICADORES DA DIMENSÃO GOVERNANÇA E ALOCAÇÃO DE FUNDOS..	115
7.4 ANÁLISE DOS INDICADORES DA DIMENSÃO MONIT. E AVALIAÇÃO	119
7.5 ANÁLISE DOS INDICADORES DA DIMENSÃO RESPONSABILIDADE E TRANSPARÊNCIA...	122
8 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	131
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	136
REFERÊNCIAS	138
ANEXO – RECORTE DOS DOCUMENTOS SELECIONADOS.....	149

1 INTRODUÇÃO

Os impactos das mudanças climáticas estão ameaçando o mundo todo e ações urgentes são imprescindíveis para melhorar suas consequências. Os efeitos do aquecimento global sobre os sistemas natural e humano já foram observados (IPCC, 2018). As emissões antrópicas de gases de efeito estufa (GEE) cresceram desde a Revolução Industrial e agora estão mais altas do que nunca, elas são impulsionadas principalmente pelo tamanho da população, atividade econômica, estilo de vida, uso de energia, padrões de uso da terra, tecnologia e política climática (IPCC, 2015). O consenso científico sobre o aquecimento global ser causado por essas ações, decorrentes de decisões humanas é compartilhado entre 90% e 100% das publicações de pesquisas climáticas (COOK *et al.*, 2016). A continuidade dessas emissões causará mais aquecimento e mudanças persistentes no sistema climático, com possibilidade de impactos graves, generalizados e irreversíveis para todos os seres (IPCC, 2015). Segundo o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) o Brasil é o sexto maior emissor de GEE do planeta (SEEG,2019).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) é um tratado internacional que começou a vigorar no Brasil em 1994. A UNFCCC tem como objetivo a “estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça interferências humanas perigosas no sistema climático” (UNITED NATIONS, 1992, p.3). Com a criação da UNFCCC houve constantes processos de debates e negociações que geraram diversos acordos, entre eles, o Protocolo de Quioto criado em 1997, o Acordo de Copenhague em 2009, o plano de ação “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” e o Acordo de Paris, aprovados em 2015 (UNFCCC, 2020b).

Como resultado desses movimentos globais sobre mudança climática várias ações de adaptação e mitigação começaram a ser implementadas. Os riscos futuros seriam reduzidos pela “mitigação climática intersetorial, multinível e de longo alcance e por adaptação incremental e transformacional” (IPCC, 2018, p.8). As ações de adaptação estão se intensificando nas organizações públicas e privadas e na sociedade em geral, os governos estão desenvolvendo e vinculando planos e políticas de adaptação climática. Os governos nacionais podem colaborar com a adaptação dos governos locais através da proteção de grupos vulneráveis, apoio a diversificação econômica, suprimento de informações, políticas, apoios financeiros, entre outros (IPCC, 2015). Rai *et al.* (2015, p. xi) argumenta que os governos devem reforçar seus sistemas nacionais de política, planejamento, orçamento e relatórios relacionados ao financiamento climático e diz que “No Cenário Nacional de Finanças Climáticas os

formuladores de políticas estão usando estruturas políticas, arranjos institucionais e sistemas de planejamento e orçamentação para governar o fluxo de financiamento climático”. O financiamento climático, conforme Flynn (2011), deixou de ser administrado por um pequeno grupo da UNFCCC, passando para um novo cenário com muitos recursos públicos, privados, fontes bilaterais e multilaterais que contribuem para que os países melhorem suas ações em relação às mudanças climáticas.

Considerando as intensificações das discussões e assinatura de diversos acordos que abordam a mudança climática, foi instaurada no Brasil a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) em 2009, que visa a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático, além de princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para resiliência às mudanças do clima (BRASIL, 2009). A PNMC possui vários instrumentos, dentre eles, destaca-se o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), conhecido como Fundo Clima, que é o objeto dessa pesquisa. Os Fundos Nacionais para o Clima (FNCs) segundo Flynn (2011, p. 45), auxiliam os países a:

Gerenciar o financiamento climático e a alcançar suas metas de desenvolvimento sustentável [...] o país cria um sistema que coleta, mescla, coordena e contabiliza eficientemente as finanças climáticas, ajudando-o a tirar proveito do aumento do número de fontes de financiamento climático disponíveis.

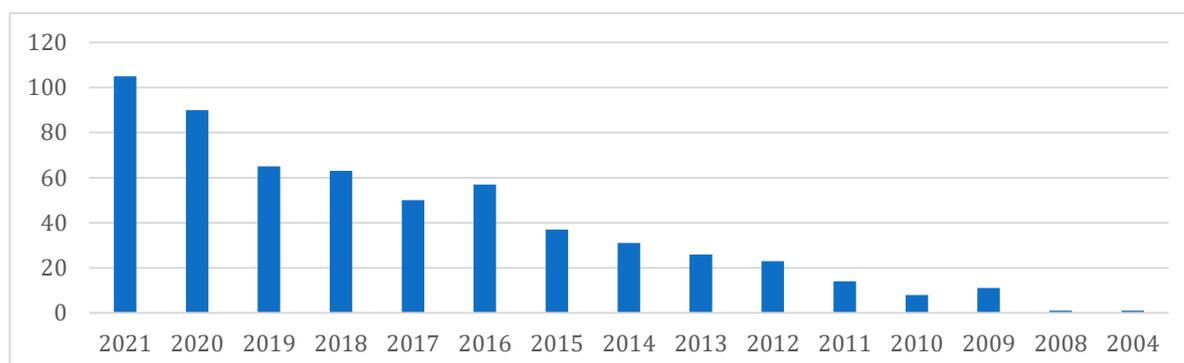
A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) afirma que o financiamento impulsionado por fontes públicas e privadas será um fator-chave para uma infraestrutura de redução de GEE e apoio ao clima. Bancos de desenvolvimento multilaterais, bilaterais e nacionais desempenham um papel importante na relação entre atores públicos e privados, ampliando os recursos disponíveis e facilitando um desenvolvimento sustentável (OECD, 2017).

O FNMC lançado pela Lei nº 12.114 de 09 de dezembro de 2009 é um fundo público de natureza contábil, administrado por um Comitê Gestor vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) com a finalidade de garantir recursos para apoiar projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem a mitigação e adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos (BRASIL, 2009). Em relação à adaptação à mudança climática, esse fundo é o que mais abrange medidas, atuando sobre “biodiversidade e ecossistemas, cidades, indústria e mineração, infraestrutura (energia, transportes e mobilidade urbana), povos e populações vulneráveis e zonas costeiras” (INSTITUTO ETHOS, WWF-BRASIL, 2017, p. 107). O FNMC pode ser aplicado em duas modalidades: reembolsável (empréstimo por intermédio de agente

financeiro) e não reembolsável (projetos aprovados pelo Comitê Gestor do Fundo). A proporção de recursos de cada modalidade será definida anualmente pelo Comitê Gestor (BRASIL, 2009).

Até 2021 ainda há poucos estudos sobre financiamento climático, considerando as palavras-chave: “climate finance” ou “national climate fund” ou “national climate financing”, foram encontrados 463 artigos na base de dados da Web of Science, 582 na base Scopus, 01 na base Scielo e 08 no Google Acadêmico. Artigos específicos sobre o FNMC, considerando as bases mencionadas, foram encontrados somente 01 na base Scopus, sendo de 2013 e outros 05 no Google Acadêmico, sendo 02 em 2020 e os outros 03 em 2014, 2016 e 2018. A quantidade de artigos publicados referentes as palavras-chaves citadas vêm aumentando ao longo dos anos, principalmente a partir de 2020, que conforme pesquisa na base de dados Scopus tem a seguinte evolução:

Gráfico 1 - Quantidade de artigos sobre finanças climáticas publicados por ano na base de dados Scopus até 2021



Fonte: Dados extraídos da base Scopus em fev. 2022

Os FNCs são importantes instrumentos que auxiliam os países a gerenciar seus financiamentos climáticos, coletando as fontes precisas, organizando-as, implementando ações prioritárias, criando um sistema nacional para responder pelos resultados do seu trabalho e conduzindo os países a alcançar um desenvolvimento sustentável com resiliência às mudanças climáticas. Winkler e Dubash (2015, p. 7) dizem que o país precisa desenvolver sua capacidade institucional para garantir sua propriedade, e argumentam que “quanto melhores forem as estruturas institucionais nacionais que coordenam as finanças climáticas, mais forte será o argumento a favor do controle nacional e da discricão sobre as finanças”. Mizrahi (2003) reforça que o fortalecimento da capacidade é fundamental para o desenvolvimento, e que a análise da capacidade pelo nível institucional, inclui: regras e procedimentos de operações

governamentais e funcionários públicos, recursos financeiros do governo para realizar suas atividades e responsabilidades do governo pelas iniciativas de desenvolvimento. Seguindo o conceito de Sherifdeen *et al.* (2020) o termo “eficácia institucional” utilizado nessa pesquisa refere-se às informações sobre a capacidade do FNMC em atrair e gerenciar adequadamente as finanças climáticas, bem como monitorar e avaliar seus impactos.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Quais os principais desafios para a eficácia institucional do FNMC?

1.2 OBJETIVO GERAL

Essa pesquisa tem como objetivo geral analisar a eficácia institucional do FNMC, no período de 2009 a 2020, considerando cinco dimensões: Estrutura Legal e Regulatória; Mobilização de recursos e Sustentabilidade; Governança e Alocação de recursos; Monitoramento e Avaliação; e Responsabilidade e Transparência.

1.3 OBJETIVO ESPECÍFICO

O objetivo específico é realizar análise qualitativa dos principais documentos relacionados ao FNMC considerando vinte e um indicadores que compõem às cinco dimensões de eficácia institucional propostas por Sherifdeen *et al.* (2020) (Quadro 10); classificar esses indicadores considerando a escala de nível: atende, atende parcialmente e não atende e seus respectivos parâmetros; analisar a posição de influência das cinco dimensões e verificar quais delas são os principais desafios para a eficácia institucional do FNMC.

1.4 JUSTIFICATIVA

O FNMC atua como um incentivador de investimentos em projetos que visam a redução de GEE, é um fundo com recursos específicos para apoiar a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. A continuidade e a eficácia desse instrumento colaboram com as metas internacionais assumidas pelo Brasil para redução de GEE, além de fortalecer e ampliar os estudos e investimentos em projetos que colaboram com os problemas relacionados à mudança do clima. A análise da eficácia institucional do FNMC busca verificar se sua Estrutura Legal e Regulatória é sólida e transparente, com capacidade de funcionar adequadamente, garantindo responsabilidade e clareza; se a sua Mobilização de recursos e sustentabilidade tem capacidade para mobilizar fundos, é adequada, previsível, inovadora e sustentável; se sua Governança e alocação de fundos tem uma gestão adequada e eficiente, com tomadas de decisões equitativas

e justas, apoiando e melhorando as políticas e ações de mudança climática de propriedade do país; se o seu Monitoramento e sua avaliação são eficazes para proporcionar aprendizagem, a fim de compreender o que funciona e o que não funciona; e se sua Responsabilidade e transparência divulga de forma pública e transparente todas as informações relevantes, demonstrando se os atores cumpriram suas responsabilidades, a fim de proporcionar legitimidade. A eficácia institucional do FNMC garante confiabilidade e conseqüentemente atrai mais implementadores de financiamento climático, aumentando as possibilidades do país de atingir os resultados esperados em resposta às mudanças climáticas.

Após este capítulo de Introdução, o próximo capítulo fornece informações sobre mudanças climáticas, seus impactos nacionais e globais, bem como as ações necessárias para sua adaptação e mitigação. O capítulo 3 aborda o conceito de política climática e apresenta a Política Nacional sobre Mudança do Clima do Brasil. Uma extensa investigação sobre financiamento climático é retratada no capítulo 4. A origem do FNMC, sua organização e execução são apresentadas no capítulo 5. Os materiais e métodos utilizados são discutidos no capítulo 6. Nos capítulos 7, 8 e 9 são apresentados, respectivamente, os resultados, sua discussão e a conclusão.

2 MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SEUS EFEITOS

Este capítulo aborda conceitos sobre mudanças climáticas e suas principais consequências para os sistemas humanos e naturais. Apresenta dados sobre os impactos climáticos globais e no Brasil, demonstrando as variações das emissões de gases de efeito estufa, bem como as alterações de temperatura da superfície da Terra. São retratadas a importância das ações de adaptação e mitigação em respostas às alterações climáticas e declarados os principais marcos das negociações sobre o clima.

2.1 MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Mais de 11.000 cientistas declararam de forma clara e inequívoca que o mundo está enfrentando uma emergência climática (RIPPLE *et al.*, 2020).

Conforme dados do IPCC (2015) a temperatura da superfície da Terra vem crescendo desde a década de 1950, e isso tem provocado alterações climáticas, a atmosfera e o oceano estão mais quentes, a neve e o gelo estão derretendo e o nível do mar aumentando. É muito clara a interferência humana no clima desde o período pré-industrial, o qual contribuiu para o crescimento econômico e populacional, aumentando as emissões de dióxido de carbono (CO₂), metano e óxido nitroso e provocando o aquecimento global. As mudanças no clima causam preocupantes impactos nos sistemas naturais e humanos, sendo que nos naturais são mais severos, por exemplo, alterações nos sistemas hidrológicos estão fazendo com que as espécies mudem suas características de habitat. As emissões antropogênicas de gases de efeito estufa (GEE) ocorrem em sua maioria devido ao volume da população, atividade econômica, estilo de vida, uso de energia, padrões de uso da terra, tecnologia e política climática. É provável que as influências humanas tenham dobrado as ondas de calor em algumas regiões, os impactos extremos como secas, inundações, ciclones e incêndios florestais evidenciam as fragilidades dos sistemas humanos e naturais às mudanças climáticas.

As informações do IPCC (2015) preveem a elevação do aquecimento e consequentemente mudanças climáticas mais intensas e frequentes em alguns locais, ampliando e criando riscos para todos. No decorrer do século XXI, as pessoas podem ter mais problemas de saúde por causa das mudanças climáticas, principalmente nos países de baixa renda em desenvolvimento. Se as emissões de GEE continuarem, nossa atmosfera aquecerá ainda mais, provocando mudanças no clima que poderão trazer danos irreversíveis às pessoas e aos ecossistemas, por isso, a redução e controle de emissões de GEE são essenciais para frear as

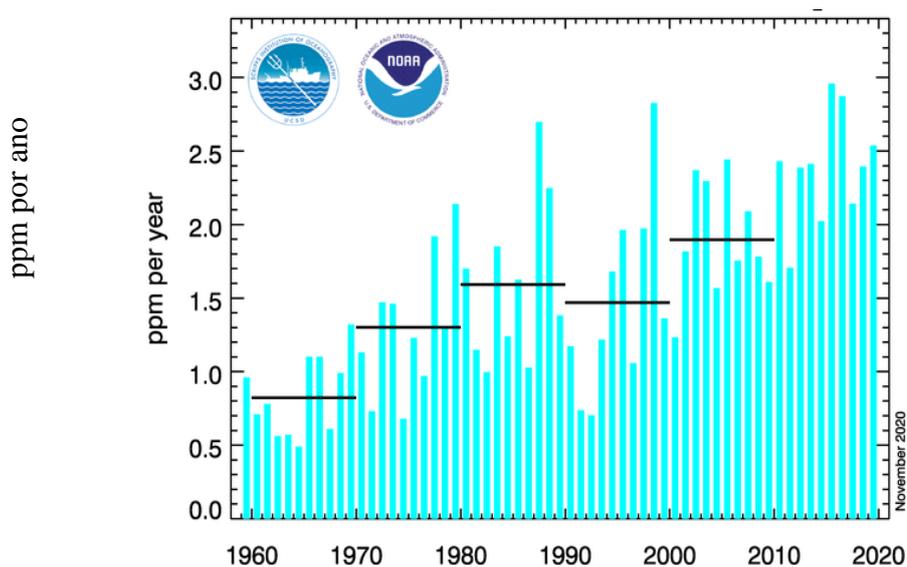
mudanças climáticas, que ainda mesmo bloqueadas continuarão por séculos. Diante deste cenário, ações de mitigação e adaptação são imprescindíveis para controlar os riscos relacionados às mudanças climáticas e contribuir para o desenvolvimento sustentável.

Impactos climáticos globais

Segundo dados da *National Aeronautics and Space Administration* (NASA,2020) as concentrações atmosféricas de CO₂ nos últimos 170 anos aumentaram em 47% acima dos níveis pré-industriais encontrados em 1850.

Lindsey (2020) diz que o dióxido de carbono atmosférico médio global em 2019 foi de 409,8 partes por milhão (ppm), um novo recorde. Hoje, temos os níveis mais altos de CO₂ desde os últimos 800.000 anos. A Figura 1 mostra as taxas médias anuais de crescimento de CO₂ com base em dados da superfície marinha com média global.

Figura 1 - Taxa média anual de crescimento global de CO²



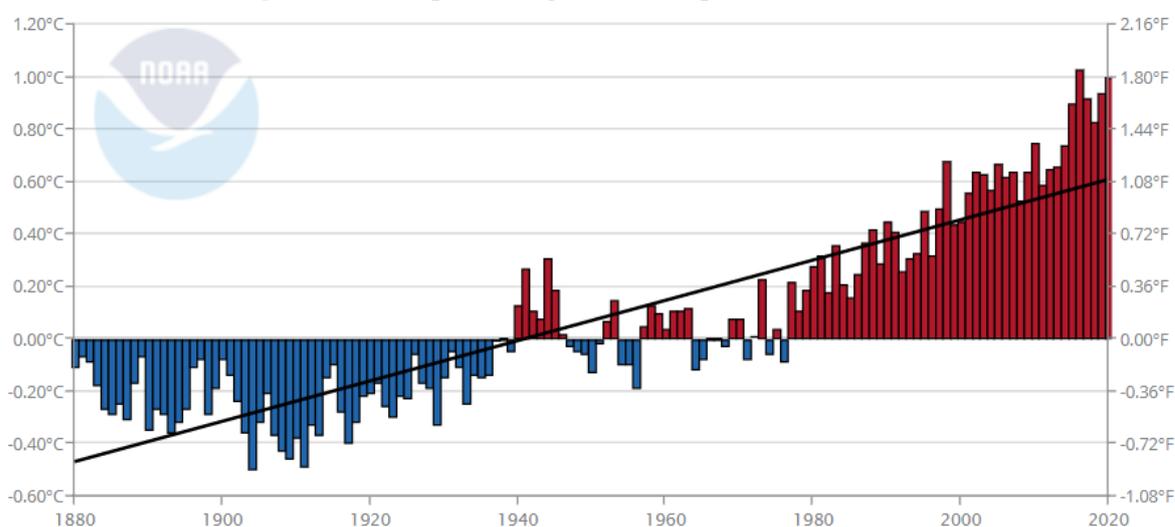
Fonte: ESRL/NOAA, 2020¹

Os autores Lindsey e Dahlman (2020) relatam que os nove anos mais quentes já registrados ocorreram desde 2005 e que em 2020 os estudos projetam que a temperatura da superfície global será mais quente que a média de 1986-2005, independentemente de qual caminho de emissões de CO₂ o mundo siga.

¹ Disponível em: https://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/gl_gr.html. Acesso em: 30 nov. 2020

Segundo Liberto (2020) no acumulado até outubro do ano de 2020, as temperaturas foram mais uma vez as segundas mais quentes já registradas, sendo recorde em todo o sul da América do Norte, América do Sul, leste da Europa, sul da Ásia e partes do leste e oeste do Oceano Pacífico Norte. Ainda conforme o autor, é provável que o ano termine, assim como 2016 e 2019, como um dos três anos mais quentes já registrados. A Figura 2 mostra as temperaturas globais anuais médias e as barras azuis e vermelhas mostram a diferença acima ou abaixo da média para cada ano.

Figura 6 - Temperatura global da superfície desde 1880



Fonte: NCDC/NOAA, 2020²

Impactos climáticos no Brasil

Conforme dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) do Brasil, em 2019, as emissões brutas de GEE foram de 2.176 milhões de toneladas de CO₂ equivalente (MtCO₂e). O Brasil é o sexto maior emissor de GEE do mundo, os cinco primeiros são, respectivamente, China, Estados Unidos, União Europeia, Índia e Rússia. Segundo informações de Albuquerque *et al.* (2020), em 2019 houve um aumento de 9,6% de emissões brutas de GEE no Brasil em comparação ao ano de 2018. Entre 2004 e 2010 houve queda nas emissões, porém, desde 2010 mesmo com a meta de redução de emissões no Brasil estabelecida pela Política Nacional de Mudança Climática (PNMC) instituída em dezembro de 2009, constatou-se elevação de 28,2% na quantidade de GEE lançados na

² Disponível em: <https://www.ncdc.noaa.gov/cag/>. Acesso em: 30 nov. 2020

atmosfera, considerando os setores: Mudança de uso da terra e florestas, Agropecuária, Energia, Processos Industriais e Resíduos.

Tabela 8 - Comparação das emissões de GEE do Brasil por setor

SETORES	Emissões 2018 (MtCO ₂ e)	Emissões 2019 (MtCO ₂ e)	Variação anual 2018-2019	Variação desde 2010 (PNMC)	% de emissões totais
Mudança de uso da terra e florestas	788	968	23%	64%	44%
Agropecuária	592,3	598,7	1,1%	7%	28%
Energia	409,3	413,7	1,1%	10,9%	19%
Processos Industriais	101	99	-2%	3,7%	5%
Resíduos	94,8	96,1	1,3%	22,8%	4%

Fonte: Adaptado de Albuquerque *et al.* (2020)

As *mudanças de uso da terra* (resíduos florestais, alterações de uso do solo, remoção em áreas protegidas, remoção por mudança de uso da terra e remoção por vegetação secundária) puxadas pelo desmatamento, aumentaram 23% as emissões de GEE em 2019 quando comparadas a 2018. Essa é a principal responsável por emissões no Brasil, representando 44% do total. Desde a PNMC, as emissões deste setor cresceram 64%.

A *agropecuária* (fermentação entérica, manejo de dejetos animais, cultivo de arroz, queima de resíduos agrícolas e solos manejados) subiu 1,1% em 2019, suas emissões principalmente associadas ao rebanho bovino representaram 28% do total de GEE do Brasil. Esse setor também teve aumento de 7% de emissões desde 2010.

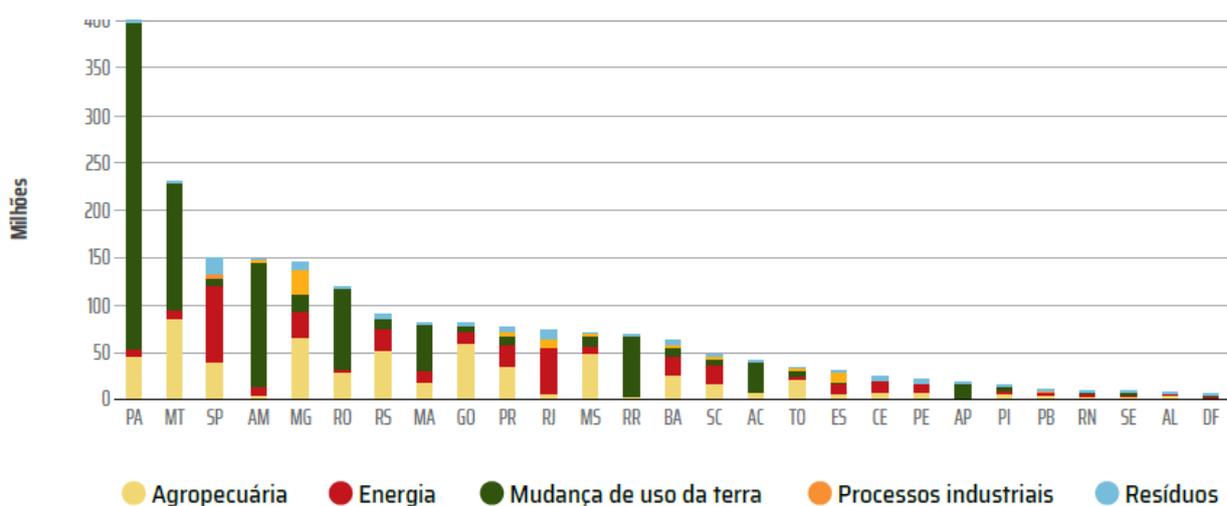
As emissões pelo setor de *energia* (produção e uso de combustíveis) responderam em 2019 por 19% do total e aumentaram 1,1% em relação ao ano de 2018. Esse crescimento ocorreu devido ao aumento no consumo de energia elétrica e ao aumento no uso de diesel. A retomada do consumo de etanol e o aumento do uso de biodiesel seguraram o aumento das emissões de energia em 2019 (mas por outro lado gera na produção do etanol, enquanto a hidrelétrica produz menos externalidades negativas. Desde 2010 o setor de energia teve um crescimento de 10,9% em suas emissões.

Devido à crise da indústria, o setor de *processos industriais e uso de produtos* (uso de produtos ou transformações físico-químicas que ocorrem na indústria), teve queda de 2% nas emissões em 2019 – foi o único setor que apresentou redução – representando 5% das emissões do Brasil. A desaceleração na atividade siderúrgica foi a principal responsável pela redução de emissões desse setor. Desde a PNMC teve o menor crescimento de emissões com 3,7%.

Com 4% do total nacional temos o setor de *resíduos* (resíduos sólidos, efluentes domésticos e industriais, incineração ou queima a céu aberto e compostagem) que teve em 2019 um aumento de 1,3% em suas emissões. Foi o setor da economia que mais aumentou proporcionalmente suas emissões desde 1990 (187%). Desde 2010 suas emissões cresceram 22,8%, ficando abaixo apenas das mudanças de uso da terra.

Analisando as emissões de GEE por setores e pelos estados do Brasil, Albuquerque *et al.* (2020) informa que em 2019, os estados do Pará (18,4%) e Mato Grosso (10,6%) foram os principais emissores brutos, seguidos de São Paulo (6,9%), Amazonas (6,8%) e Minas Gerais (6,7%). Considerando a exclusão das mudanças por uso da terra, São Paulo lidera as emissões nacionais, seguido de Minas Gerais e Mato Grosso.

Figura 7 - Emissões alocadas por estado brasileiro, 2019

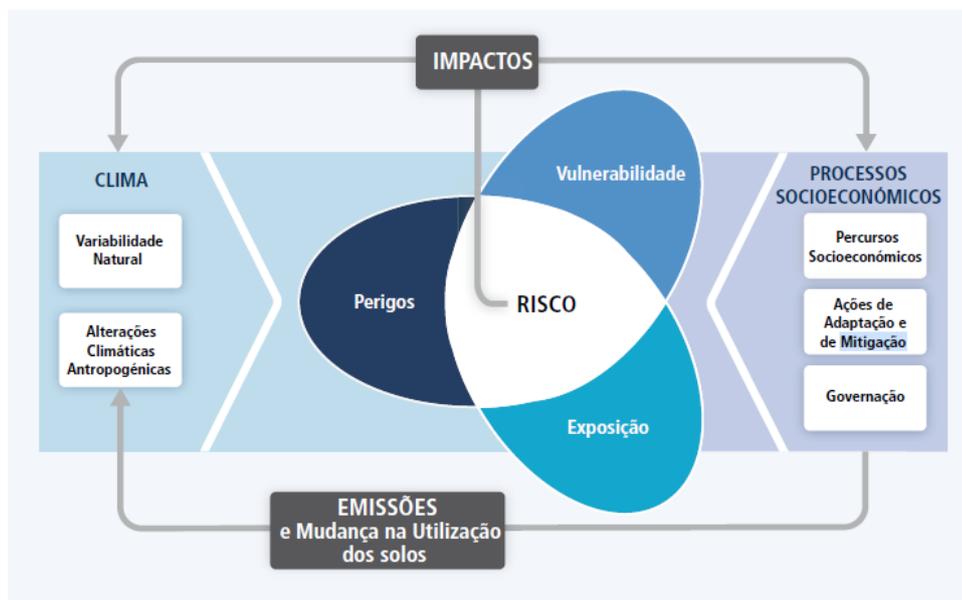


Fonte: Albuquerque *et al.* (2020)

2.2 AÇÕES DE ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

As alterações climáticas trazem impactos e riscos para os sistemas humano e natural, mas estes podem ser minimizados e conduzidos por ações de adaptação e mitigação (IPCC, 2015). A Figura 4 mostra que alterações no clima e nos processos socioeconômicos determinam as variações de perigos, exposição e vulnerabilidade.

Figura 8 - Influência do Clima e dos Processos Socioeconômicos na intensidade dos Riscos



Fonte: IPCC, 2014.

Segundo o Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, 2015) a adaptação no sistema humano “visa moderar ou evitar danos ou explorar oportunidades benéficas” e em alguns sistemas naturais “a intervenção humana pode facilitar a adaptação ao clima esperado e aos seus efeitos” (IPCC, 2015, p. 5, tradução nossa). As respostas adaptativas comumente são formadas através de processos de planejamento e alternativas tecnológicas integradas a programas existentes. As ações de adaptação estão concentrando-se nos setores público e privado e nas comunidades. Os governos estão criando planos de adaptação, políticas e integrando ideias sobre o clima nos planos de desenvolvimento. Pickering e Mitchell (2017) esclarecem que a orientação ou ideologia do governo e a opinião pública sobre as mudanças climáticas são fatores políticos que variam no tempo.

Os riscos provenientes do clima, conforme o IPCC (2015, p. 9, tradução nossa), estão evoluindo ao longo do tempo devido às mudanças climáticas e ao desenvolvimento. Responder a esses riscos envolve tomar decisões “num mundo em mudança, com uma incerteza contínua acerca da gravidade e duração dos impactos das alterações climáticas e com limites à eficácia da adaptação”. As ações de adaptação e mitigação a curto prazo irão influenciar os riscos climáticos no decorrer do século XXI.

O IPCC (2015) diz que as estratégias de adaptação devem ser específicas aos locais e contextos, considerando sua vulnerabilidade e exposição em relação aos processos socioeconômicos, desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas. Os governos nacionais

podem trabalhar em conjunto com governos locais e subnacionais a fim de proteger grupos vulneráveis, apoiar a diversificação econômica, fornecer estruturas legais, de informação e de política e apoio financeiro. O governo local e o setor privado são fundamentais nesse processo, devido aos seus desempenhos na intensificação da adaptação. Reduzir a vulnerabilidade e exposição às mudanças climáticas atuais através de ações de adaptação pode ajudar na recuperação do clima no futuro, além de contribuir para a saúde humana, preservação da vida, bem estar social e econômico e qualidade do meio ambiente.

Para o IPCC (2015, p. 19, tradução nossa) “o reconhecimento de interesses diferentes, circunstâncias, contextos socioculturais e expectativas podem beneficiar os processos de tomada de decisão”. As organizações científicas auxiliam na comunicação, transferência e desenvolvimento de conhecimentos sobre o clima, fortalecendo as tomadas de decisões. Os instrumentos econômicos, como parcerias público-privadas de financiamento, empréstimos, pagamentos para serviços ambientais, taxas e subsídios, normas e regulamentos, entre outros, podem estimular a adaptação para antecipar e reduzir os impactos. Os governos frequentemente atuam como reguladores, fornecedores ou seguradores de último recurso. Porém, o IPCC (2015, p. 28, tradução nossa) alerta que existem alguns obstáculos que podem dificultar o planejamento e a implementação da adaptação, como por exemplo:

- (i) recursos financeiros e humanos limitados;
- (ii) integração ou coordenação limitada da governação;
- (iii) incertezas sobre os impactos previstos;
- (iv) diferentes percepções dos riscos;
- (v) valores concorrentes;
- (vi) ausência de líderes e advogados fundamentais para a adaptação;
- (vii) ferramentas limitadas para monitorizar a eficácia da adaptação;
- (viii) investigação, monitorização e observação insuficientes e financiamento para as manter.

Ainda segundo o IPCC (2015, p. 28, tradução nossa) as ações de mitigação e adaptação são complementares e se auxiliam nas respostas de combate às mudanças climáticas. Os exemplos de benefícios mútuos incluem:

- (i) melhoria da eficiência energética e fontes energéticas mais limpas, levando à redução das emissões de poluentes atmosféricos prejudiciais à saúde e que alteram o clima;
- (ii) redução do consumo energético e de água em áreas urbanas através de cidades mais ecológicas e reciclagem da água;
- (iii) agricultura e silvicultura sustentáveis; e
- (iv) proteção dos ecossistemas para o armazenamento de carbono e outros serviços dos ecossistemas.

As informações do IPCC (2015) relatam que os resultados das ações de mitigação realizadas globalmente para a resiliência às alterações climáticas refletem nas concepções de desenvolvimento sustentável, pois, a mitigação contribui para a redução do aquecimento global possibilitando um maior tempo para a adaptação, sendo que, atardar as medidas de mitigação pode prejudicar o desempenho das ações sobre o clima no futuro. As oportunidades da cooperação entre a adaptação e a mitigação podem se esgotar no decorrer do tempo quando as ações de prevenção de riscos já não são mais possíveis por motivo de restrições biofísicas e/ou socioeconômicas, ou seja, os limites para a adaptação já se excederam. Em alguns locais do planeta, “as respostas insuficientes aos impactos emergentes já estão a fragilizar a base para o desenvolvimento sustentável”. (IPCC, 2015, p. 28, tradução nossa).

Nas palavras do IPCC (2015, p. 29, tradução nossa) “a transformação das decisões e ações econômicas, sociais, tecnológicas e políticas podem facilitar a adoção de perfis de evolução que facilitem a resiliência à mudança climática” e ainda segundo este, o desenvolvimento de estratégias e ações fornecem melhores condições para adaptação às alterações climáticas e ao desenvolvimento sustentável, além de proporcionar o bem-estar social e econômico e uma gestão ambiental consciente. As ações em nível nacional são mais eficazes quando espelham as necessidades do país para incluir o desenvolvimento sustentável. As transferências mútuas de conhecimento, os processos debates e as inovações são fundamentais para que ocorram transformações para a sustentabilidade e conseqüentemente resiliência às mudanças climáticas.

O estudo de Kim e Grafakos (2019) sobre o nível de integração de mitigação e adaptação nos planos de ação para as mudanças climáticas desenvolvidos por cidades da América Latina e Caribe, considerou os FNCs como uma restrição significativa para a integração de mitigação e adaptação. Em análise ao fundo climático nacional brasileiro, os autores relatam que embora esse preveja tanto ações de mitigação e adaptação, como o fundo inclui mais subprogramas de mitigação, isso pode ter influenciado o desenvolvimento de planos de ação nas cidades com foco na mitigação. Porém, sugere uma revisão, visto que, em 2018 o MMA brasileiro instituiu uma nova iniciativa para fortalecer a resiliência urbana utilizando o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o FNMC que talvez possa criar um equilíbrio entre mitigação e adaptação para ajudar as cidades a alcançar planos de ação integrados. O estudo de Kim e Grafakos (2019) contradiz o estudo de Duguma *et al.* (2014) que após analisar alguns países considerou que um FNC impulsiona significativamente a integração de mitigação e adaptação nas políticas climáticas.

De acordo com Duguma *et al.* (2014) países que apresentam tendência de crescimento do CO₂ por Produto Interno Bruto já estão implementando medidas de mudanças climáticas de forma integrada, portanto, têm maior potencial de sinergia. Para aumentar esse potencial, eles devem enfatizar o fortalecimento de políticas e estratégias unificadas e arranjos institucionais apropriados, e garantir mecanismos financeiros adequados e sustentáveis para promover sinergias.

Principais marcos históricos sobre mudanças climáticas

Em novembro de 1988 a Organização Meteorológica Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente criaram o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas conhecido como IPCC. Atualmente as avaliações do IPCC são a base científica para as negociações internacionais. Os cientistas do IPCC analisam os artigos científicos publicados anualmente e fornecem um relatório abrangente das descobertas sobre mudanças climáticas, seus impactos e riscos futuros e como as ações de adaptação e mitigação podem contribuir para minimizar esses riscos (IPCC, 2020?).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) é um tratado internacional criado em 1992 que começou a vigorar no Brasil em 1994, o Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção (MMA, 2018a). A UNFCCC tem como objetivo a “estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça interferências humanas perigosas no sistema climático” (UNITED NATIONS, 1992, p.3, tradução nossa). O artigo 1, item 2, da UNFCCC de 1992 define a mudança climática como “uma mudança do clima que é atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que é adicional à variabilidade natural do clima observada em períodos comparáveis” (UNITED NATIONS, 1992, p.3, tradução nossa)

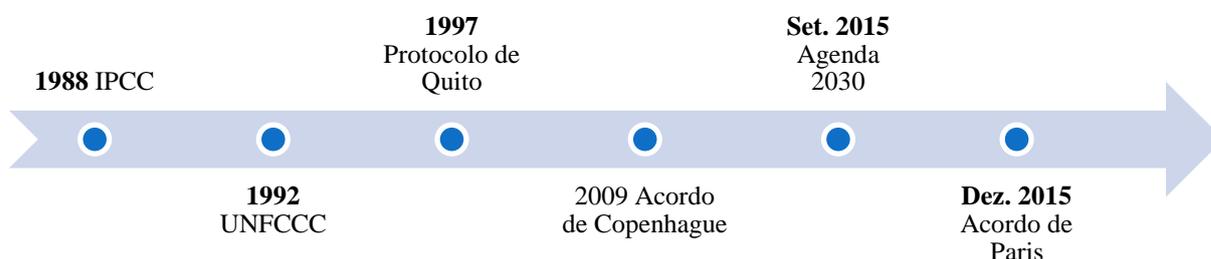
Com a criação da UNFCCC houve constantes processos de debates e negociações que geraram diversos acordos, entre eles, temos o Protocolo de Quioto criado em 1997, ratificado pelo Brasil em 2002 com início de vigência em fevereiro de 2005, sendo o primeiro tratado mundial de redução de emissões de GEE. No primeiro compromisso do Protocolo os países industrializados reduziram suas emissões de GEE na porcentagem de 5% em relação aos níveis de 1990 no período entre 2008 e 2012. Já no segundo compromisso as Partes reduziram as emissões em pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990 no período de 2013 a 2020. Os países estabeleceram suas próprias metas de redução de GEE conforme avaliações locais (UNFCCC, 2020a).

Na Conferência das Partes (COP 15), em dezembro de 2009, foi estabelecido o Acordo de Copenhague onde foi ratificado o compromisso de limitar o aumento da temperatura do planeta em 2°C, além da criação de instrumentos de financiamento e de redução de desmatamento e degradação florestal (IPEA, 2011).

A UNFCCC reconhece que a adaptação é imprescindível para responder aos efeitos negativos da mudança do clima. Em setembro de 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, foi discutido e acordado pelos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), o plano de ação intitulado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Nessa agenda são formalizados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo o Objetivo 13 “Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”, com destaque para o item 13.2 “Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais” (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2020).

Na 21ª Conferência do Clima (COP 21) realizada em dezembro de 2015, em Paris, também foi realizado um novo acordo aprovado pelos 196 países Parte da UNFCCC com o objetivo principal de reduzir emissões de GEE no contexto do desenvolvimento sustentável. Para alcançar os objetivos desse acordo, também conhecido como Acordo de Paris, os governos, a partir do cenário social e econômico local, construíram seus compromissos com as chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs). As NDCs do Brasil foram aprovadas em setembro de 2016, tornando-se metas oficiais de conhecimento internacional (MMA, [201-]).

Figura 6 – Linha do tempo dos principais marcos globais sobre mudanças climáticas



Fonte: Elaboração própria

3 POLÍTICAS CLIMÁTICAS

A Política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, onde “problema” é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível (SECCHI, 2013).

Souza (2006) resume que políticas públicas são ações do governo, devendo este analisá-las e ajustá-las quando necessário. A elaboração das políticas públicas reflete os objetivos dos governos através de programas e ações, gerando mudanças na realidade.

Secchi (2013) salienta que o conceito de políticas públicas é abstrato, o qual se concretiza através de diversos instrumentos, como: programas, projetos, leis, campanhas publicitárias, informações públicas, inovações, subsídios, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações, gasto público direto, contratos formais e informais, entre outros. E quando esses instrumentos são implementados ficam sujeitos a processos de monitoramento e avaliação (SOUZA, 2006).

A política climática está vinculada ao desenvolvimento sustentável e conforme Klein, Schipper e Dessai (2005, p. 586, tradução nossa) tem como funções:

- (i) controlar as concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa;
- (ii) preparar e reduzir os impactos adversos das mudanças climáticas e aproveitar as oportunidades;
- (iii) abordar questões de desenvolvimento e equidade;
- (iv) facilitar a integração e implementação bem-sucedidas da mitigação e adaptação nas políticas setoriais e de desenvolvimento.

Sendo essa última considerada pelos autores como a mais importante.

Resolver os problemas de desenvolvimento sustentável está diretamente ligado à política de mudança climática. A política climática retratada por Giddens (2009), no contexto das instituições políticas, pode ser promovida e analisada com base nos seguintes conceitos:

1. Estado assegurador. O Estado deve monitorar os objetivos públicos e assegurar que estes se realizem de forma conveniente e transparente.

2. Convergência política. A combinação de políticas sobre o clima com outras políticas públicas revela até que ponto é possível responder de forma eficiente às mudanças climáticas, sendo as áreas mais importantes conforme Giddens (2009, p. 37): “a segurança energética e o planejamento energético, as inovações tecnológicas, a política do estilo de vida e os aspectos negativos da riqueza”.

3. Convergência econômica. As políticas relacionadas ao clima coincidem com benefícios para a economia e para outras metas políticas mais abrangentes.

4. Evidenciação. Utilização de recursos políticos para assegurar o aquecimento global na agenda política.

5. Positividades da mudança climática. Não haverá eficiência contra as alterações climáticas apenas pensando em evitar riscos futuros, são necessários metas positivas, principalmente nas áreas de convergência política e econômica. A política da mudança climática precisa ser planejada a longo prazo e de forma duradoura, buscando melhorar o bem-estar e não somente crescimento econômico.

6. Transcendência política. As respostas às mudanças climáticas devem superar as políticas partidárias, devendo permanecer mesmo com as mudanças de governo.

7. O princípio da percentagem. Toda ação possui riscos e oportunidades que devem ser considerados no cenário político.

8. O imperativo do desenvolvimento. Os países mais pobres têm o direito de desenvolver-se economicamente, mesmo aumentando as emissões de gases do efeito estufa.

9. Superdesenvolvimento. O crescimento econômico a partir de determinado momento torna-se um problema, necessitando de convergências políticas com medidas importantes para o controle das alterações climáticas.

10. Adaptação proativa. Por causa das mudanças climáticas são necessárias políticas de adaptação e mitigação. Deve haver prevenção considerando a avaliação de riscos. As chances de sucesso dependerão consideravelmente do governo e do Estado. O Estado deve agir como um catalisador e garantidor, Giddens (2009, p. 47) cita algumas tarefas nas quais o Estado deve ser o ator principal:

- *ajudar a pensar com antecipação:* implantar políticas de longo prazo e monitorar o retorno desse planejamento. Planos vazios para o futuro não impedirão às emissões de GEE na atmosfera. Planejar não é exclusividade dos Estado, os governos também precisam incentivar a reflexão a longo prazo nas empresas, no terceiro setor e nos cidadãos.

- *lidar com os riscos da mudança climática e da energia, no contexto dos outros riscos atuais enfrentados pelas sociedades:* os riscos e as oportunidades relacionadas às mudanças climáticas estão interligados com outros, abordando planos locais, nacionais e internacionais.

- *promover a concordância política e econômica,* como base no planejamento e instigadoras da mudança climática.

- *intervir nos mercados instituindo o “poluidor-pagador”,* garantir que os mercados atuem em favor da política de mudança climática e não contra ela.

- *agir contra os interesses empresariais que visarem barrar as iniciativas ligadas à mudança climática:* as grandes empresas são capazes de influenciar os governos e as

sociedades. Mais uma vez ressalta-se a importância da convergência econômica, uma vez que a ação conjunta facilita a combinação de interesses.

- *manter a mudança climática no topo da pauta de objetivos políticos*: as políticas de mudanças climáticas devem ser mantidas independente de partidos políticos rivais e outras preocupações ou conflitos. A mudança climática também deve fazer parte dos planejamentos das escolas.

- *desenvolver uma estrutura econômica e fiscal apropriada para caminhar em direção a uma economia com baixo teor de carbono*: são necessários subsídios para que as novas tecnologias evoluam.

- *preparar-se para a adaptação às consequências da mudança climática*, deve-se agir preventivamente para combater ou amenizar os efeitos do aquecimento global.

- *integrar os aspectos locais, regionais, nacionais e internacionais da política da mudança climática*: é preciso que haja programas nacionais bem estruturados para que os acordos internacionais tenham êxito. A colaboração internacional é imprescindível para o enfrentamento das mudanças climáticas.

O Observatório do Clima (2009) salienta que as organizações internacionais estimulam o desenvolvimento de metas e instrumentos para amenizar os efeitos dos GEE na atmosfera, porém, para que os resultados sejam efetivos é fundamental que os governos nacionais e subnacionais implantem normas robustas sobre as mudanças climáticas e que o setor privado adote medidas relevantes de combate aos GEE. “Esta regulação interna pelos países pode estimular o desenvolvimento da economia de baixo carbono, estimulando mercados de carbono e incentivos econômicos para novas tecnologias menos emissoras de GEE” (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2009, p. 11).

3.1 POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA NO BRASIL

Considerando a intensificação das discussões sobre mudanças climáticas como a publicação do primeiro relatório do IPCC em 1990 alertando sobre o aquecimento global, a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima em 1992, a publicação do segundo relatório do IPCC em 1995 declarando um aquecimento do efeito estufa preocupante para o próximo século e a produção internacional do Protocolo de Quioto em 1997 (AIP,2020), o Brasil começou segundo Unterstell (2017), a elaborar arranjos institucionais para acompanhar essas novas negociações, em 1999 criou a Coordenação de Mudança do Clima no Ministério de Ciência, Tecnologia e Informação (MCTI) e a Comissão Interministerial de

Mudança Global do Clima (CIMGC), no ano 2000 instituiu o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), em 2007 foi formada no Ministério do Meio Ambiente (MMA) a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ) que visava implementar ações de mitigação das emissões de GEE, em 2008 criou-se o Fundo Amazônia, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e tendo como principal financiador a Noruega e em 2009 foi instituída pela Lei 12.187 a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

Conforme artigo 4 da lei, a PNMC visa compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; reduzir as emissões antrópicas de GEE; fortalecer as remoções antrópicas por sumidouros de GEE; implementar medidas para promover a adaptação à mudança do clima; preservar, conservar e recuperar os recursos ambientais; consolidar e expandir áreas legalmente protegidas e incentivar reflorestamentos e recomposição de áreas degradadas; e estimular o desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE. A PNMC traz em seu artigo 7, cinco mecanismos institucionais: o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima; a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima; o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima; a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima e a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

Como instrumentos da PNMC há dezoito itens elencados no artigo 6, dentre esses destaca-se o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) e os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas e Planos Setoriais de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas, sendo esses dois últimos planos classificados conforme artigo 17 do Decreto 9.578/2018 em:

- I - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm;
- II - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado - PPCerrado;
- III - Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE;
- 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; e
- V - Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia (BRASIL, 2018, Art. 17)

Segundo o artigo 12 da lei, para alcançar os objetivos da PNMC, o país assumiu um compromisso voluntário de ações de mitigação das emissões de GEE, visando reduzir entre 36,1% e 38,9% as emissões projetadas até 2020, sendo essa projeção conforme o Decreto 9.578

de 3.236 milhões tonCO₂eq, composta por: 1.404 milhões - mudança de uso da terra, 868 milhões – energia, 730 milhões – agropecuária e 234 milhões - processos industriais e tratamento de resíduos. Inicialmente, para cumprir esse compromisso serão realizadas ações nos planos elencados no artigo 17 do Decreto 9.578.

4 FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

Esse capítulo apresenta as fontes de recursos que podem ser acessadas para o financiamento climático, bem como quais os intermediários financeiros existentes e os tipos de instrumentos disponíveis para canalizar recursos que serão investidos no clima. Os processos de planejamento que devem ser utilizados para governar o financiamento climático são explanados junto com as modalidades de financiamento, com destaque para o apoio orçamentário direto. Ao final argumenta-se sobre a combinação adequada dos mecanismos de financiamento climático, explicando como deve ser projetado um Fundo Nacional do Clima e trazendo alguns exemplos de FNCs já implementados.

4.1 FONTES DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

A UNFCCC (2020) explica que o financiamento climático pode ser local, nacional ou internacional e suas fontes de recursos podem ser públicas, privadas e alternativas, visando apoiar ações de mitigação e adaptação relacionadas à mudança climática. Para a OECD (2017) o financiamento impulsionado por fontes públicas e privadas é um fator-chave na redução de GEE. Bancos de desenvolvimento multilaterais, bilaterais e nacionais desempenham um papel importante na relação entre atores públicos e privados, ampliando os recursos disponíveis e facilitando um desenvolvimento sustentável.

Segundo os autores Irawan, Heikens e Petrini (2012) o financiamento climático pode ser composto por diferentes fontes de recursos, como: orçamento do governo, doadores internacionais, agências de empréstimo e juros e dividendos. O gerenciamento do financiamento climático pode ser realizado através de várias modalidades: processos orçamentários formais, fundos nacionais e internacionais e projetos individuais autônomos.

O financiamento climático, conforme Flynn (2011), deixou de ser administrado por um pequeno grupo da UNFCCC, passando para um novo cenário com muitos recursos públicos, privados, fontes bilaterais e multilaterais que contribuem para que os países melhorem suas ações em relação às mudanças climáticas. O aumento de recursos trouxe maior complexidade e desafios referentes a coleta, composição, coordenação, monitoramento e avaliação dos financiamentos. Afful-Koomson (2014) revelou que o atraso médio de pagamento inicial para projetos financiados por fundos bilaterais é aproximadamente o dobro dos projetos financiados por fundos multilaterais. Portanto, projetos financiados com recursos de fundos climáticos multilaterais possuem uma melhor previsibilidade de fluxo financeiro.

Rai *et al.* (2015) diz que a principal fonte de financiamento climático para países em desenvolvimento provém de recursos públicos internacionais, já os recursos privados internacionais vão em sua maioria para o setor privado local dos países desenvolvidos. Nos países em desenvolvimento os governos estão buscando fontes públicas e privadas nacionais para promover o financiamento climático, o Fundo Fiduciário para a Mudança Climática de Bangladesh (BCCTF), por exemplo, tem um subsídio orçamentário de 100 milhões de dólares por ano da receita do governo. O Fundo Verde de Ruanda (FONERWA) recebe recursos de fontes nacionais de receitas públicas, de fontes bilaterais e multilaterais e de fontes privadas. Em Quênia e Gâmbia o governo utiliza, por exemplo, recursos vindos de fontes do mercado de carbono.

Locatelli (2016) também reforça que o financiamento público internacional é fundamental para estabelecer incentivos e promover investimentos com baixas emissões e resiliente ao clima, principalmente nos países em desenvolvimento. Porém, Mathy e Blanchard (2015) afirmam que os fundos climáticos internacionais apresentam dificuldade em atender adequadamente às necessidades específicas das pessoas mais pobres considerando as ações para as mudanças climáticas.

4.2 INTERMEDIÁRIOS DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

Para mobilizar e canalizar financiamento climático, Rai *et al.* (2015), argumenta que deve haver uma combinação adequada de intermediários financeiros. Intermediários são instituições que canalizam o financiamento desde sua fonte até a destinação final e são selecionados com base em suas vantagens comparativas. Os intermediários nacionais com a colaboração de intermediários bilaterais e multilaterais são fundamentais para os fluxos de financiamento climático.

Os países devem identificar os intermediários apropriados conforme suas capacidades de acesso e concessão de financiamento. Intermediários, conforme Rai *et al.* (2015), devem ter capacidade para:

Acesso direto ao financiamento: entidades com alta capacidade financeira e de programação, controles fiduciários adequados, sistemas transparentes de alocação, acordos legais e prestação de contas.

Misturar e combinar finanças: ter mecanismos financeiros e capacidades para alavancar financiamentos de diversas fontes.

Desenvolver projetos e programas financiáveis: desenvolvimento de projetos robustos e financeiramente viáveis.

Fornecer financiamento: capacidades para implementar, executar, coordenar e monitorar projetos e programas.

Chaudhury (2020) ressalta que o papel dos intermediários na promoção do financiamento do clima foi reconhecido nas políticas e práticas globais e que são necessários vários tipos de intermediários, a saber:

1. Intermediários como provedores de informação: oferecem informações, dados e análises para os interessados no progresso do fundo, por exemplo, organizações de desenvolvimento, instituições de pesquisa, empresas de consultoria, Organizações não governamentais (ONGs) e entidades governamentais.

2. Intermediários como corretores: são uma ponte entre as partes onde a interação direta é complexa, criam interesse para a ação climática, selecionam projetos atrativos e facilitam a aplicação do financiamento para o fundo em troca de uma taxa, por exemplo, firmas especializadas de consultoria de investimento e instituições financeiras.

3. Intermediários como designers de conceito e projeto: atores capazes de co-inovar e facilitar o design, criando novas oportunidades e ideias para aumentar a credibilidade dos projetos climáticos, por exemplo, plataformas de nicho, empresas de consultoria e empresas de design de projetos.

4. Intermediários como implementadores: oferecem especialização e apoio para que haja sucesso na implementação dos projetos do fundo, por exemplo, agências de implementação, consultorias especializadas, empresas de gestão de projetos, entidades governamentais, organizações de desenvolvimento e o setor privado.

Ainda segundo o autor, a combinação desses quatro intermediários são fundamentais para mobilizar finanças e moldar ações no cenário das mudanças climáticas nacionais e internacionais. A resiliência às mudanças do clima ainda são um desafio, por isso, os tipos de intermediários podem ser adaptados às novas práticas.

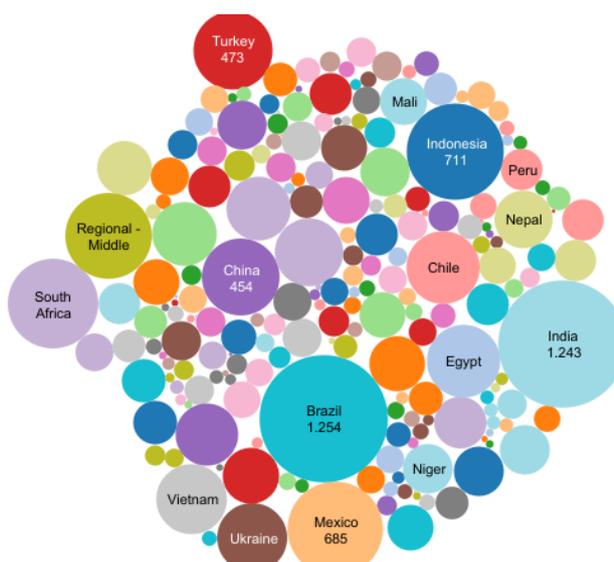
Rai *et al.* (2015) diz que o financiamento climático pode ser canalizado através de agências bilaterais de desenvolvimento internacional existentes nos países contribuintes e por bancos multilaterais de desenvolvimento que recebem fundos de múltiplos contribuintes, temos como exemplos, o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. As entidades multilaterais combinam e misturam financiamentos através de uma forte gestão financeira, entretanto, suas finalidades e relevantes encargos administrativos podem não ser atraentes em nível nacional.

Os países desenvolvidos, segundo Rai *et al.* (2015) também mobilizam recursos através dos fundos climáticos multilaterais, na UNFCCC temos, por exemplo, o Fundo Verde para o Clima (GCF), o Fundo de Adaptação (AF), o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) da ONU. Fora da UNFCCC temos, por exemplo, os Fundos de Investimento Climático (CIFs), a Aliança Global para a Mudança Climática (GCCA), o Fundo Global de Eficiência Energética e Energia Renovável e o Mecanismo de Carbono Florestal. Os fundos multilaterais do clima canalizam o financiamento para o nível nacional através de intermediários nacionais que identificam, implementam, executam, monitoram e avaliam os projetos/programas.

Com as fontes multilaterais os países em desenvolvimento podem ter **acesso direto** ao financiamento público internacional para implementar ações locais de mudança climática. O Fundo de Adaptação é um exemplo, pois garante acesso a 50% do capital social de seus recursos para entidade nacional/regional de implementação que cumpriu as normas fiduciárias e de gestão do Conselho de Administração do Fundo de Adaptação. O **acesso é indireto** quando o fundo é administrado por uma entidade internacional ou multilateral (RAI *et al.*, 2015).

A Figura 5 apresenta os dados cumulativos até 2020 sobre os destinatários do financiamento climático dos fundos multilaterais para mudanças climáticas e a Tabela 2 detalha os fundos multilaterais que compõe o montante aprovado desses financiamentos ao Brasil.

Figura 9 – Valor em US\$ milhões acumulados até 2020 por destinatários de financiamento climático dos fundos multilaterais para mudanças climáticas



Fonte: Climate Funds Update (2020)³

³ <https://climatefundsupdate.org/data-dashboard/#1541245745457-d3cda887-f010>

Tabela 9 - Financiamento climático de fundos multilaterais ao Brasil para mudanças climáticas acumulado até 2020

FUNDOS	Valor Aprovado (US\$ milhões)
Fundo Amazônia	720,43
Fundo Verde para o Clima	292,75
Fundo Global para o Meio Ambiente	123,69
Programa de Investimento Florestal	90,60
Fundo para Tecnologia Limpa	23,09
Parceria para a Prontidão do Mercado	3,35
Fundo para Realização dos ODM	0,02
Total	1253,93

Fonte: Climate Funds Update (2020)

Zamarioli, Pauw e Gruning (2020) afirmam que os intermediários nacionais desempenham um papel fundamental no avanço da propriedade do país. A abrangência de parcerias nacionais e partes interessadas são imprescindíveis para assegurar essa propriedade. A capacidade institucional dos intermediários deve ser valorizada para promover o desenvolvimento e implementação de estratégias relevantes e de acordo com os projetos climáticos, contribuindo assim, para o objetivo do fundo.

Segundo Rai *et al.* (2015), os intermediários financeiros, como por exemplo: agências nacionais e subnacionais, instituições financeiras nacionais e fundo nacional do clima, podem executar, gerenciar, acessar, desembolsar e monitorar o financiamento do clima. Entretanto, esses mediadores podem apresentar algumas vantagens e desvantagens para investimentos em adaptação e mitigação do clima.

Agências nacionais e subnacionais

As principais agências nacionais utilizadas para adaptação e mitigação às mudanças climáticas são, conforme Rai *et al.* (2015), os Ministérios do Meio Ambiente, de Planejamento e de Finanças. Na China, o Ministério do Planejamento (Comissão Nacional de Reforma do Desenvolvimento) é o principal líder de respostas nacionais às mudanças climáticas. Os fundos nacionais de mudança climática de Bangladesh e Ruanda são administrados pelo Ministério do Meio Ambiente. O Ministério do Planejamento e o Ministério de Assuntos Econômicos e Finanças implementaram o Programa Piloto de Resiliência Climática do Camboja (PPCR).

Rai *et al.* (2015) relatou que os Ministérios do Meio Ambiente preferem o planejamento de projetos autônomos, enquanto os Ministérios de Planejamento e Finanças preferem integrar o clima em despesas de desenvolvimento. As vantagens de cada ministério devem ser analisadas para buscar uma combinação adequada de responsabilidades. Os ministérios nacionais tem alguns benefícios, como maior domínio dos recursos gastos pelo país, possibilidade de utilização do orçamento para integrar o financiamento climático em instituições e políticas de incentivo ao investimento privado. Porém, os fracos processos de planejamento podem prejudicar a adequada alocação, gasto e monitoramento dos recursos, por isso, é preciso uma eficiente gestão pública financeira.

As agências subnacionais ou entidades governamentais locais através de seus processos orçamentários, também são importantíssimas para o financiamento climático, sendo capazes de responder à impactos climáticos específicos (RAI *et al.*, 2015).

Antes de optar por ministérios nacionais centrais como intermediários de financiamento climático, Rai *et al.* (2015, p. 37, tradução nossa) alega que algumas perguntas devem ser feitas. O Ministério das Finanças ou o Ministério do Meio Ambiente:

- Tem capacidade de gestão financeira e padrões fiduciários adequados para acessar diretamente o financiamento climático? Ou está melhor posicionado para canalizar fundos através de apoio a projetos ou orçamento?
- Tem capacidade para misturar instrumentos e mobilizar financiamento em escala?
- Tem autoridade adequada para coordenar as respostas às mudanças climáticas em diferentes ministérios e setores?
- Têm capacidade para formular abordagens de projetos, programas e setores para acessar financiamento?
- Têm capacidade para monitorar e verificar os fluxos de financiamento climático? Se não, eles precisam de apoio pronto para desenvolver capacidades nessas áreas? Ou os diferentes ministérios centrais podem se complementar mutuamente no acesso e fornecimento de financiamento climático?

Instituições financeiras nacionais

As instituições financeiras nacionais como os Bancos Nacionais de Desenvolvimento (BNDs), os bancos privados e as instituições de micro finanças são destacados por Rai *et al.* (2015) como fortes intermediários de financiamento nacional do clima, sendo capazes de acessar e combinar fontes internacionais e nacionais de financiamento público e privado, além de desembolsar fundos para investimentos climáticos nos setores público e privado. Ainda

segundo o autor, os BNDs são muito experientes em estratégias de gestão financeira e já são utilizados por alguns países para promover financiamentos para o clima, principalmente em energia, transporte e agricultura, por exemplo, o Banco Nacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural (NABARD) é credenciado sob o Fundo de Adaptação na Índia, o Banco de Desenvolvimento de Ruanda aumentou sua capacidade de financiamento climático para investidores do setor privado através dos recursos do Fundo Verde de Ruanda (FONERWA), o Banco Central de Bangladesh utiliza seu orçamento para estimular as instituições financeiras a conceder empréstimos relacionados ao clima aos bancos comerciais, o Banco Nacional Financeiro (NAFIN) do México canaliza seus recursos com os fundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e os destina para instituições financeiras e projetos de energia renovável para suprir a falta de recursos climáticos destinados ao setor privado e o Banco de Desenvolvimento da Etiópia possui vários instrumentos, entre eles, empréstimos e garantias que incentivam o investimento climático a longo prazo.

Abaixo destaca-se os pontos fortes e fracos dos BNDs, conforme Rai *et al.* (2015):

Pontos Fortes

- Possibilidade de financiamentos a longo prazo
- Mobilização de recursos financeiros
- Relação com o setor privado
- Mistura e combinação de finanças
- Assumem riscos calculados
- Incentivo à pequenos investidores privados
- Facilidade de relacionamento com órgãos públicos locais e setor financeiro
- Avanço dos BND na intermediação de financiamento climático

Pontos Fracos

- Não possuem conhecimentos técnicos sobre meio ambiente e mudanças climáticas
- Podem ser burocráticos e desestimular o setor privado
- Seus instrumentos podem não contemplar projetos de inovação que podem ser arriscados

Rai *et al.* (2015) salienta que os BNDs são viáveis como executores, pois permitem o acesso direto ao financiamento devido a sua capacidade de reunir, coletar e alocar

financiamento de recursos bilaterais e multilaterais, sendo capazes de combinar fontes de subsídios e não subsídios. Porém, algumas perguntas também devem ser feitas antes de escolher um banco de desenvolvimento nacional como intermediário, a saber (RAI *et al.*, 2015, p.38, tradução nossa):

- O BND tem fortes controles fiduciários e capacidades financeiras e de gestão para administrar o financiamento climático?
- O BND tem experiência ou conhecimento técnico sobre questões ambientais e de mudança climática para formular projetos, programas e abordagens setoriais para o financiamento climático?
- O BND dispõe de instrumentos financeiros para catalisar tanto projetos financiáveis como não financiáveis?
- O NDB pode atuar como intermediário complementar de uma NCF ou de um ministério focal nacional para administrar finanças?
- Se um NDB está sendo considerado para credenciamento, ele precisa de apoio de prontidão?

Fundo Nacional do Clima

A criação de fundos foi disciplinada pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 em seu artigo 71: “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Essa lei também salienta que a lei que instituir o fundo poderá determinar normas de controle e prestação de contas (BRASIL, 1964, Art. 71).

A Constituição Federal de 1988 no artigo 167, inciso IX, ratifica que os fundos, também conhecidos como “fundos infraconstitucionais”, devem ser criados por lei específica aprovada pelo Poder Legislativo (BRASIL, 1988, Art. 167). Os fundos públicos são criados para garantir que recursos financeiros sejam executados com despesas que possuam um fim específico.

Os Fundos Nacionais do Clima (FNCs), segundo Rai *et al.* (2015), também podem ser denominados de Fundos de Mudanças Climáticas ou Fundos Fiduciários, esses fundos auxiliam os países a coletar, misturar e coordenar recursos de fontes nacionais, internacionais, públicas e privadas, sendo caracterizados normalmente como fundos extraorçamentários para complementar as finanças públicas do país, podendo ser administrados pelo governo ou por curadores internacionais interinos.

Para Flynn (2011) o Fundo Nacional do Clima (FNC) é uma ferramenta que auxilia os países a gerenciar seus financiamentos climáticos, orientando suas metas, estratégias, projetos, controles e parcerias. O FNC integra vários recursos no âmbito nacional, favorecendo o alinhamento de seus objetivos para as prioridades locais. Fundos bem projetados potencializam

os países concentrando recursos nacionais, internacionais, empréstimos públicos e privados para concessão de financiamentos climáticos mais eficientes e eficazes que apoiam a redução das emissões de GEE e o desenvolvimento sustentável. O FNC também atrai investimentos de fontes privadas fortalecendo os projetos de mudança do clima.

Segundo Flynn (2011) o FNC possui quatro objetivos que adaptados às necessidades do país fornecem um sistema aprimorado para transformar oportunidades financeiras em resultados reais, são eles:

- Coleta e distribuição de recursos para ações de mudanças climáticas considerando prioridades nacionais;
- Mistura de fontes públicas, privadas, multilaterais e bilaterais de forma coordenada e estratégica;
- Coordenação e harmonização de atividades de mudança climática em todo o país;
- Fortalecimento das instituições nacionais e da gestão financeira para implementação de projetos de mudança do clima.

O manual do Grupo de Planejamento Interagencial (IPG) sobre Fundos Ambientais (NORRIS, 2000) e o Guia para Governança Nacional de Finanças Climáticas (RAI *et al.*, 2015) especificam os tipos de fundos climáticos:

Fundos de afundamento: “desembolsa todo seu principal e renda de investimentos durante um período fixo de tempo, geralmente um período relativamente longo” (NORRIS, 2000, p. 10, tradução nossa). Por exemplo, o Fundo de Resiliência às Mudanças Climáticas de Bangladesh (BCCRF).

Fundos de dotações: “gasta apenas a renda de seu capital, preservando o próprio capital como um ativo permanente” (NORRIS, 2000, p. 10, tradução nossa). São fundos que utilizam apenas os rendimentos do capital principal, podendo ser considerados como fundos sustentáveis, por exemplo, o Fundo Fiduciário para a Mudança Climática de Bangladesh e o Fundo Fiduciário do Butão para Conservação Ambiental.

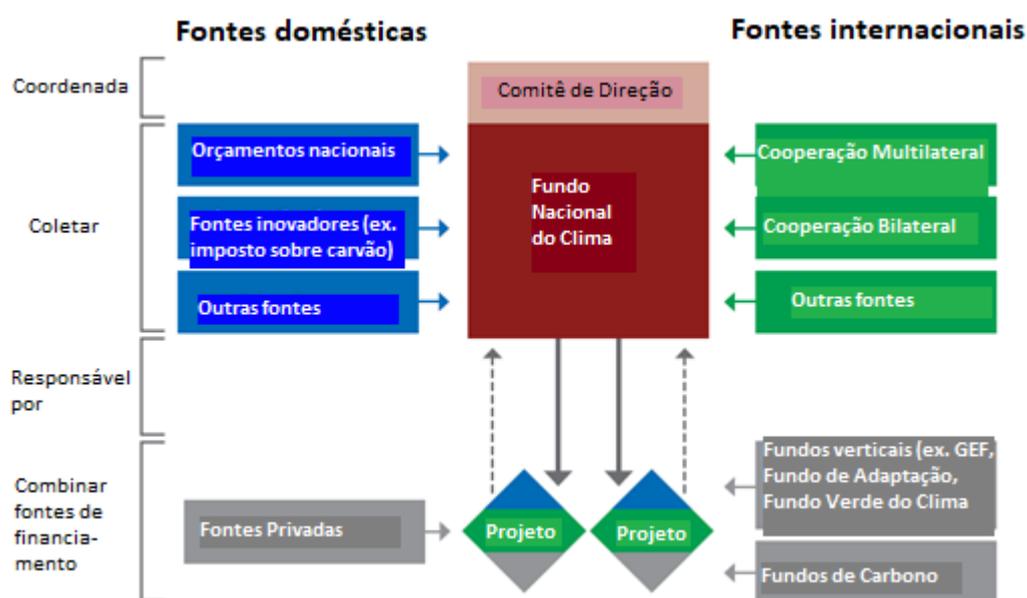
Fundos rotativos: “recebe nova renda regularmente - como receitas de impostos especiais, taxas de uso, etc. - para reabastecer ou aumentar o capital original” (NORRIS, 2000, p. 10, tradução nossa). São fundos que recebem recursos de fontes que geram receita, doações, investimentos, entre outras, podendo ser totalmente gasto.

Fundos combinados: combinação de fundos (rotativos, afundados ou de dotações) para obter melhores benefícios, por exemplo, o Fundo Fiduciário para Mudanças Climáticas da

Indonésia (ICCTF) e o Fundo Verde de Ruanda (FONERWA) combinam os fundos de dotações e rotativos.

Rai *et al.* (2015) esclarece que os FNCs devem ser implantados em países onde as finanças públicas são desvigorosas, pois a administração fiduciária desses fundos proporciona maior confiança para receber auxílios, atraindo as entidades implementadoras e aumentando as chances de obter financiamento direto de fundos internacionais, como o Fundo Verde para o Clima (GCF) e o Fundo de Adaptação (AF). Os FNCs são criados conforme preceitos do país e o governo controla as prioridades dos projetos, porém, os fundos também podem ser gerenciados por administradores internacionais interinos. Um FNC mobiliza e coordena recursos de diversas fontes facilitando o acompanhamento de sua destinação e também podem apoiar uma grande variedade de atores (sociedade civil, setor privado, etc.). Locatelli (2016) diz que os fundos climáticos podem facilitar a integração de políticas e eliminar contradições internas entre as políticas de mudança climática. Flynn (2011) apresenta na Figura 6 como os FNCs estão integrados no cenário internacional de financiamento climático.

Figura 10 - Fundos nacionais para o clima como parte do cenário internacional de financiamento climático



Fonte: Traduzido de Flynn (2011)

Flynn (2011) diz que na experiência do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) existem algumas funções importantes para o FNC. Primeiro, deve-se estabelecer metas e desenvolver estratégias sobre mudanças climáticas, fornecendo uma

estrutura de apoio às necessidades locais e facilitar as discussões sobre questões climáticas. Segundo, deve ser capaz de capturar recursos para as prioridades climáticas. Terceiro, pode gerenciar parcerias com outros mecanismos de financiamento. Quarto, pode estruturar a aprovação e implementação de projetos climáticos. Quinto, pode oferecer garantia de políticas, controles financeiros e medição de desempenho para garantir qualidade na sua operacionalização. Sexto, deve possibilitar o conhecimento e gerenciamento das informações, estimulando a implementação de soluções para as mudanças climáticas.

Os arranjos institucionais dos FNCs normalmente são formados por órgãos dirigentes, administrador e entidades de implementação, que visam garantir uma eficiente gestão financeira e melhor representação dos interessados. O órgão dirigente é composto por um conselho e secretaria (responsáveis pela gestão dos fundos), comitês técnicos (revisam as propostas de investimento) e comitês de direção (fornecem orientação e supervisão), incluindo também representantes da sociedade civil e do setor privado (RAI *et al.* 2015).

FNCs bem planejados são excelentes intermediários para conduzir financiamento climático, Rai *et al.* (2015, p.11, tradução nossa) destaca seus pontos fortes:

- O arranjo intermediário dos FNCs pode desempenhar um papel importante no fornecimento de um espaço de incubação para o estabelecimento de sistemas que, em última instância, podem ser transferidos para organismos nacionais;
- Os FNCs atuam como um pool comum de fontes de financiamento, permitindo uma melhor harmonização das fontes;
- A representação de múltiplas partes interessadas (integrada em algumas FNCs) os ajuda a obter contribuições sobre projetos e programas potenciais de um conjunto mais amplo de partes interessadas;
- Os FNCs incentivam a concorrência entre os proponentes de projetos, e incentivam os países a desenvolverem propostas de projetos melhores e mais bancáveis;
- Os FNCs com capacidade podem ser eficazes para misturar ou combinar instrumentos financeiros e, portanto, bem posicionadas para desbloquear e mobilizar financiamentos de diferentes fontes;
- Elas oferecem um escopo mais amplo para experimentação e inovação que é difícil através de apoio orçamentário limitado no tempo;
- O uso dedicado do financiamento pode ajudar na elaboração de relatórios ou no acompanhamento dos gastos com as respostas às mudanças climáticas;
- FNCs administradas nacionalmente (por exemplo, BCCTF) que dedicam a receita nacional à mudança climática, demonstram o compromisso e a propriedade de um país em relação às questões da mudança climática.

Irawan, Heikens e Petrini (2012) também citam algumas vantagens em administrar o financiamento climático através dos FNCs, a saber:

- Pool internacional de financiamento climático;
- Combinação de finanças internacionais, nacionais, públicas e privadas;
- Garantia de recursos especificamente para ações climáticas;
- Direcionamento de fundos para beneficiários específicos nos níveis nacional e local;
- Coordenação de múltiplas partes interessadas no financiamento climático;
- Compromisso de financiamento além do ciclo orçamentário anual.

Porém, existem também desafios que devem ser superados pelos FNCs, Rai *et al.* (2015) destaca alguns:

- Desbloquear o financiamento do setor privado;
- Fontes bilaterais são frequentemente de curto prazo, o que dificulta o planejamento a longo prazo;
- FNCs não vinculados ao controle financeiro interno e externo do país podem desviar os interesses dos fundos em relação aos sistemas nacionais;
- Aumento da burocracia institucional;
- Administração internacional interina prolongada pode prejudicar a confiança do governo;
- Conflito de interesses caso um administrador também comprometa significativamente recursos para outros projetos;
- Capacidades avançadas de gerenciamento de fundos e/ou conexões formais com os ministérios das finanças;
- FNCs administrados nacionalmente e que não possuem sistemas de gerenciamento fiduciário, tendem a ser vulneráveis à corrupção, má gestão e tomadas de decisões precárias, Rai *et al.* (2015) cita como exemplo o BCCTF.

Esses desafios também são complementados por algumas preocupações de Irawan, Heikens e Petrini (2012):

- Desconexão com os processos orçamentários gerais do governo, prejudicando a alocação de recursos;
- Problemas com questões de transparência e responsabilidade, falta de monitoramento, de relatórios e de consolidação de dados.

Rai *et al.* (2015, p. 38, tradução nossa) traz perguntas que devem ser feitas antes de instituir um FNC:

- Um FNC é a escolha mais apropriada? Existe alguma outra alternativa? Um banco nacional de desenvolvimento ou uma agência nacional existente, que tem forte capacidade financeira, pode ser uma opção com melhor relação custo-benefício?
- Existem outras opções melhores? Por exemplo, suporte orçamentário ou Assistência Oficial ao Desenvolvimento não orçamentário?

4.3 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

Rai *et al.* (2015) esclarece que é preciso adotar uma abordagem flexível de instrumentos financeiros. Os autores conceituam instrumento financeiro como um contrato que gera ativo financeiro para uma parte e passivo financeiro para a outra. Alguns dos instrumentos financeiros que estimulam investimentos em adaptação e mitigação são: instrumentos de gerenciamento de risco (garantias e seguros), subvenções (incluindo transferências orçamentárias diretas), concessão de empréstimos e investimentos de capital.

Vanderheiden (2015) argumenta que o apoio a qualquer instrumento ou mecanismo depende de seu papel no sistema ou estrutura institucional mais ampla e que todas as partes envolvidas devem considerá-lo legítimo.

No cenário das finanças climáticas nacionais, Rai *et al.* (2015) diz que as doações e empréstimos concessionais são os principais instrumentos financeiros de países em desenvolvimento, porém, os governos têm buscado ampliar esses instrumentos através de FNCs e bancos de desenvolvimento nacionais e multilaterais. Não há uma abordagem "tamanho único" para o financiamento climático, são necessários vários mecanismos inovadores para o financiamento nacional do clima. No cenário do clima financeiro internacional, houve nas últimas décadas, várias ações para ampliar o financiamento climático, provocando mudanças na arquitetura internacional. Essas ações ocorreram principalmente nas Conferências das Partes (COP) da UNFCCC onde o financiamento climático é um pilar central de negociação. Em 2010, por exemplo, a COP estabeleceu o Fundo Verde para o Clima (GCF) para mobilizar, administrar e desembolsar fontes multilaterais de financiamento climático para investimentos em Economia Verde Resiliente ao Clima. Também criaram o Fundo de Adaptação (AF) sob o Protocolo de Quioto com o objetivo de apoiar países vulneráveis à mudança climática.

Na pesquisa de Michaelowa *et al.* (2020) os fundos públicos promovem o investimento privado, reduzindo o custo de obtenção de capital privado e proporcionando retornos mais atraentes. Os autores salientam que uma opção para fechar lacunas de financiamento seria se os programas de desenvolvimento de instrumentos de política climática fossem vinculados ao mercado de carbono internacional, pois, sem que haja precificação do carbono para impulsionar

o investimento privado, os financiamentos através de doações e empréstimos de instituições financeiras internacionais para o clima serão insuficientes, por isso, são necessários métodos inovadores como leilões de energia ou reduções de emissões para aumentar a capacidade do setor privado em levantar fundos e competir em investimentos climáticos. Michaelowa *et al.* (2020) concluem que não há um modelo ‘pega tudo’ sendo necessário que os procedimentos se adaptem às condições locais.

Bodnar *et al.* (2017) reforça que as intervenções tradicionais de financiamento do clima (como doações e empréstimos concessionais) não mobilizaram capital privado suficiente para descarbonizar a economia mundial com a meta de 2° C. E sugere os pisos de preços leiloados, que são subsídios que podem garantir um preço para futuras reduções de emissões. Esse novo instrumento de subsídio, que pode ser canalizado por financiamentos climáticos nacionais e internacionais, pode promover a concorrência do setor privado para reduzir os custos de tecnologia e impulsionar a inovação de baixo carbono.

Jakob *et al.* (2016) diz que colocar um preço nas emissões de GEE contribuirá para a redução de riscos relacionados às mudanças climáticas e gerará um grande volume de receitas públicas. Considerando o cenário de financiamento do clima, os autores recomendam o apoio às políticas de precificação de carbono em vez de financiamento baseado em projetos, pois, isso permite reduzir as emissões com boa relação custo-benefício e alavancar as receitas públicas para promover o desenvolvimento sustentável e socioeconômico.

Conforme Rai *et al.* (2015) a definição dos instrumentos deve considerar os riscos e limites envolvidos nos investimentos dos projetos. O Quadro 1 apresenta pontos positivos e negativos dos tipos mais comuns de instrumentos utilizados para o financiamento climático.

Quadro 1 - Tipos de instrumentos financeiros

	POSITIVOS	NEGATIVOS
Subvenções	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não representa ameaça de dívida ao governo. ▪ Ideal para financiar estudos de viabilidade e estágios preparatórios. ▪ Financiar projetos/atividades que não são atrativos para investidores. ▪ Investir em tecnologias ou projetos em fase inicial de desenvolvimento. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pode haver má utilização dos recursos. ▪ Resultados sustentáveis a longo prazo são problemáticos.
Empréstimos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usado em mercados de capitais fracos. ▪ Experiência dos governos na administração de empréstimos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incerteza com parceiros de desenvolvimento pode afetar o planejamento orçamentário. ▪ O excesso pode afetar o planejamento estratégico do país. ▪ Pode distorcer os mecanismos

		existentes apenas para emprestar dinheiro.
Garantias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Motivar o investimento em setores de alto risco de mudança climática. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pode causar déficit fiscal. ▪ Aumentos de responsabilidades contingentes
Investimento de capital	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usado em projetos bem desenvolvidos que apresentam altas capacidades locais e carga de risco baixa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Precisa de uma empresa responsável pela gestão de longo prazo do patrimônio adquirido.

Fonte: Traduzido de Rai *et al.* (2015, p. 32)

4.4 SISTEMAS DE PLANEJAMENTO PARA FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

Rai *et al.* (2015, p. xi) expõe que os governos devem reforçar seus sistemas nacionais de política, planejamento, orçamento e relatórios relacionados ao financiamento climático, e reforça que “no Cenário Nacional de Finanças Climáticas os formuladores de políticas estão usando estruturas políticas, arranjos institucionais e sistemas de planejamento e orçamentação para governar o fluxo de financiamento climático”.

Winkler e Dubash (2015, p. 7) dizem que o país precisa desenvolver sua capacidade institucional para garantir sua propriedade, e argumentam que “quanto melhores forem as estruturas institucionais nacionais que coordenam as finanças climáticas, mais forte será o argumento a favor do controle nacional e da discricão sobre as finanças”.

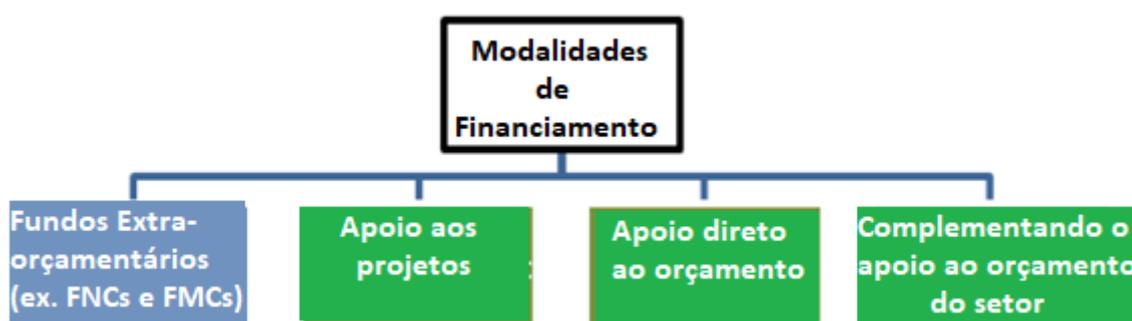
Para conseguir um canal de financiamento apropriado os governos precisam conforme RAI *et al.* (2015) de:

- Políticas e estratégias para avaliar as necessidades e definir prioridades, como planos de ação, políticas fiscais e manuais operacionais sobre mudanças climáticas. As estruturas políticas estimulam e orientam os investimentos em adaptação e mitigação, fortalecendo o compromisso do governo com as ações planejadas relacionadas ao clima, principalmente quando há estruturas políticas programáticas e planos de ação integrados a planos nacionais de desenvolvimento, como por exemplo, em Bangladesh, Etiópia e Ruanda, onde os FNCs são regidos pela legislação para acessar, gerir e desembolsar financiamento climático.

- Arranjos institucionais mais adequados que assegurem a execução, monitoramento, responsabilidade, avaliação e transparência dos financiamentos climáticos. A boa gestão é essencial para obter apoio de financiamentos adicionais. Os arranjos institucionais devem ser elaborados estrategicamente pelos países para conduzir um eficiente financiamento em resposta às mudanças climáticas, porém, alguns países investem pouco nessa construção de capacidade institucional.

- Sistemas de planejamento e orçamento para identificar e combinar os fluxos de recursos para atender às demandas climáticas e proporcionar uma eficiente governança do financiamento climático, por exemplo, utilizar a metodologia Despesas Públicas Climáticas e Revisões Institucionais (CPEIR) desenvolvida pelo PNUD, elaborar estruturas fiscais para mudança do clima incluindo criação de códigos de despesas para alocação orçamentária. Planejamento e orçamento estão fortemente ligados ao desenvolvimento nacional e oferecem algumas modalidades de financiamentos (Figura 7) baseadas em projetos, sistemas orçamentários dos governos e extraorçamentários provenientes de fundos climáticos nacionais e multilaterais. Diversos países combinam essas modalidades para aproveitar suas vantagens.

Figura 11 - Modalidades de financiamento



Fonte: Traduzido de Rai *et al.* (2015).

Rai *et al.* (2015) salienta que os financiamentos climáticos podem ser integrados às diferentes etapas do processo orçamentário e descreve as últimas três modalidades de financiamento da Figura 7.

Apoio orçamentário direto - a integração do clima ao orçamento permite ao país planejar investimentos em mudanças climáticas e acompanhar seus gastos. O orçamento nacional reflete as decisões políticas e econômicas do governo e as respostas às mudanças climáticas devem ser inseridas nesse ciclo de planejamento e orçamento, a fim de garantir um efetivo financiamento climático. Alguns países começaram a integrar a mudança climática nas principais etapas da elaboração do orçamento, as quais incluem segundo Rai *et al.* (2015) e PNUD (2014):

- Planejamento e formulação orçamentária: são estabelecidos critérios ou prioridades para os gastos públicos. Nepal, por exemplo, criou um código de orçamento para mudança climática.

ii. Seleção de projetos para aprovação orçamentária: avaliação de custos e benefícios de projetos para receber financiamento público. Em Bangladesh existe o “Proforma de Projeto” que avalia projetos de capital relacionados a pobreza, gênero, clima, meio ambiente e gestão de desastres.

iii. Execução e implementação orçamentária: são realizados planos de despesas através de programas. Os programas climáticos muitas vezes não existem no orçamento. Também podem haver dificuldades na execução como baixa arrecadação financeira.

iv. Monitoramento do orçamento e prestação de contas: verifica o cumprimento das metas estabelecidas, avalia a alocação e os gastos conforme às prioridades políticas declaradas, bem como os benefícios correspondentes ao público alvo. As Despesas Públicas Climáticas e as Revisões Institucionais (CPEIRs) são ferramentas que podem ser utilizadas no processo orçamentário para avaliar e acompanhar os gastos.

Irawan, Heikens e Petrini (2012) afirmam que o financiamento climático através do sistema orçamentário formal pode "complementar" os recursos para o clima, porém, pode ser fragilizado devido às negociações do governo com demandas concorrentes, prejudicando os recursos alocados para as mudanças climáticas, além da preocupação da qualidade com essas despesas.

O apoio orçamentário direto, na exposição de Rai *et al.* (2015), tem o benefício de poder integrar o tesouro nacional permitindo ao governo total propriedade na alocação de recursos conforme as decisões nacionais, além de poder participar de processos para fortalecer os sistemas nacionais de governo e boa governança, mas, também apresenta alguns desafios, a saber:

- O apoio orçamentário direto é muitas vezes limitado, pois pode ter dificuldades de captar recursos diretamente dos sistemas nacionais.
- O monitoramento e avaliação de resultados pode ser um desafio, a prestação de contas pode ser medida em termos de mudanças políticas de alto nível.
- Dificuldade em desmembrar planos amplos em ações climáticas específicas, sendo necessário determinar rigorosamente as prioridades de gastos entre governos e parceiros de desenvolvimento.
- O país precisa garantir fundos internacionais para complementar ou até mesmo reduzir a alocação de recursos próprios para o clima, para incentivar isso, seria importante demonstrar quanto dos gastos do governo estão direcionados para as mudanças climáticas, alguns países já fazem isso através do programa CPEIR e das estruturas de financiamento da mudança climática.

Para Mohib (2014) o orçamento climático não deve ter um único mediador institucional, as demandas de mudança climática devem ser incorporadas no planejamento nacional e não apenas em agências ambientais. A participação de agências centrais de finanças e planejamento são essenciais para que medidas sobre mudança do clima sejam representadas nos orçamentos. Mohib (2014) cita os instrumentos que induzem a alocação de recursos:

- Processos orçamentários alinhados fortalecem a autoridade da agência central;
- Tetos orçamentários ao nível da agência;
- Requisitos estatutários para reportar despesas extraorçamentárias;
- Planejamento a médio prazo das despesas.

Ainda segundo Mohib (2014) diversas decisões de alocação de recursos sobre mudanças climáticas são tomadas fora do processo orçamentário, sendo assim, as agências centrais de finanças e planejamento devem monitorar essas despesas na documentação do orçamento.

Medidas sobre mudanças climáticas que integram a agenda política são estabelecidas na fase inicial do processo orçamentário, conforme Mohib (2014), temos como exemplos:

- O Reino Unido, onde o projeto orçamentário designou receitas e despesas para apoiar políticas ambientais de mudanças do clima;
- Na África do Sul, acordos políticos sobre o clima são previstos no orçamento a médio prazo, sendo estabelecido na Circular Orçamental (instruções para a preparação do orçamento) orientações a essas despesas propostas.
- As Filipinas exigem na sua Circular de Orçamento que os programas sejam classificados em cinco áreas prioritárias do governo, sendo uma delas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Mohib (2014) diz que as agências centrais de finanças e planejamento devem criar sistemas de metas e monitoramento compreendendo quatro elementos:

1. Determinação de metas em todo o governo para que as despesas com mudanças climáticas sejam iguais à meta agregada. Salientando que uma única meta entre agências e programas não é recomendada.
2. Determinação de critérios para definir as despesas sobre mudanças climáticas e orientação destas nas propostas e documentos orçamentários.
3. Implementação de um processo de análise orçamentária rigoroso que assegure a aplicação apropriada dos recursos, em vez de programas de "lavagem verde".
4. Relatórios financeiros para monitorar as alocações de recursos durante a execução do orçamento e para os relatórios de gestão.

Rai *et al.* (2015) explicou que Bangladesh, Camboja, Nepal e Indonésia desenvolveram estruturas de financiamento climático, proporcionando uma melhor governança de quatro formas:

- Acompanhar despesas climáticas no orçamento nacional permite avaliar custos e eficácia de investimentos direcionados.
- Estabelecer código orçamentário para mudanças climáticas amplia a carteira de investimentos e possibilita acesso a outras fontes.
- Integrar a mudança climática no sistema orçamentário facilita um planejamento financeiro de longo prazo.
- Os códigos orçamentários garantem prioridades no planejamento anual e na elaboração do orçamento. No Nepal, por exemplo, foram criados códigos orçamentários com as rubricas: "ação climática", "adaptação", "mitigação" nos ministérios de desenvolvimento.

Alguns FNCs também estão em orçamentos. O FONERWA da Ruanda está incorporado na alocação orçamentária anual para incentivar investimentos integrados e evitar duplicação e fragmentação, utilizando os sistemas de relatórios do Banco de Desenvolvimento de Ruanda para contabilizar os recursos desembolsados pelo FONERWA ao setor privado (Kaur, N. *et al.* 2014). O ICCTF da Indonésia está totalmente integrado no processo de planejamento e orçamento do país, ao contrário do BCCRF de Bangladesh que não está totalmente integrado correndo o risco de duplicação e conflito. Muitos países não utilizam o apoio direto orçamentário como instrumento, pois carecem de potencial de absorção de seus sistemas orçamentários (RAI *et al.* 2015).

Complementando o apoio ao orçamento do setor - nessa modalidade Rai *et al.* (2015) diz que os fundos internacionais podem complementar o orçamento do setor, integrando a mudança climática nos setores de desenvolvimento. O apoio é mais ágil por ser conduzido por sistemas já existentes, porém, deve-se avaliar qual o impacto da mudança climática no setor e quais serão os benefícios para o mesmo, estabelecendo critérios para acompanhamento dos resultados.

Financiamento baseado em projetos - os financiamentos são diretamente aplicados em projetos sem fluxo orçamentário, isso ocorre normalmente em países com sistemas fracos e que tem dificuldades de oferecer financiamentos. Nessa modalidade os resultados são mais fáceis de monitorar e avaliar e devem ter seus resultados vinculados a planos programáticos ou a reforma de políticas (RAI *et al.* (2015).

4.5 PROJETANDO UM FUNDO NACIONAL DO CLIMA

Depois de analisar as opções de financiamento climático nacionais e internacionais é preciso selecionar adequadamente quais serão os intermediários financeiros, instrumentos e sistemas de planejamento financeiro. A combinação de mecanismos de financiamento climático deve assegurar que os recursos disponíveis sejam devidamente mobilizados, alocados, rastreados e que gerem resultados satisfatórios, a fim de atrair financiamentos adicionais (RAI *et al.*, 2015).

Conforme Rai *et al.* (2015) as finanças climáticas nacionais se fortaleceram nas últimas décadas. O avanço dos países para escolha e desenvolvimento de fontes de recursos, intermediários, instrumentos financeiros e sistemas de planejamento permite que estes estejam capacitados para receber, administrar e desembolsar financiamento climático. Os financiamentos públicos, privados, doações e as receitas geradas pelos mercados de carbono são as principais fontes de financiamento climático. Uma combinação adequada de diferentes fontes de financiamento climático determina a proporção e os tipos de aplicação dos recursos para atender as demandas específicas do país. Estratégias também podem ser elaboradas para aproveitar os canais de financiamentos climáticos e existentes e estimular a criação de novos. Os intermediários financeiros estão se aperfeiçoando para a gestão do financiamento climático e podem ser selecionados conforme suas capacidades para atender as necessidades do país. Intermediários adequados devem ter altos padrões de gestão fiduciária, apoiar adaptação e mitigação prioritárias, apresentar soluções imparciais e deixar o país decidir sobre os recursos. Existem vários instrumentos financeiros disponíveis e sendo otimizados para estimular o financiamento climático. A implantação desses instrumentos deve ser flexível e/ou sequencial. Estruturas políticas, arranjos institucionais e sistemas de planejamento e orçamentação eficazes são essenciais para direcionar, orientar, incentivar a aprimorar a governança do financiamento climático.

Ainda segundo Rai *et al.* (2015) uma adequada combinação de intermediários pode ser feita até que as capacidades do país sejam criadas. Instituições multilaterais ou ONGs internacionais podem ser intermediários interino até que as estruturas nacionais existentes sejam reforçadas. Os intermediários podem ser identificados, complementados e sequenciados usando uma análise de decisão como a seguir. Se não há intermediários fortes no país, os ministérios pertinentes podem buscar doações ou assistência técnica de fundos multilaterais para instituições que executem os recursos. A criação de FNCs ou mobilização de bancos centrais nacionais podem fortalecer esses ministérios e as entidades multilaterais podem

assumir durante esse período. Países com agências nacionais que possuem controles fiduciários adequados, capacidade de gestão financeira e habilidade de destinar investimentos equitativos, poderão ter acesso direto aos fundos, como o AF e o GCF.

Considerando a experiência do PNUD no gerenciamento de mais de 750 fundos fiduciários e mais de 40 fundos de doadores múltiplos, Flynn (2011) salienta que foram identificados seis componentes básicos de qualquer FNC (Figura 9): capitalização, governança, gestão fiduciária, mecanismos de implementação e monitoramento, relatórios e verificação (MRV). O FNC geralmente é composto por um comitê gestor que decide sobre os desembolsos e supervisiona as atividades do fundo, direcionando as estratégias e elaborando os relatórios. Esse comitê normalmente se compõe por ministérios, representantes da sociedade civil, Nações Unidas, bancos de desenvolvimento, setores privados, entre outros. O comitê gestor orienta sobre a distribuição dos recursos dos fundos para os implementadores, e estes conduzem os projetos e os beneficiados, informando suas atividades aos órgãos de governança, se forem empréstimos, estes serão reembolsados aos agentes fiduciários.

O FNC, conforme Flynn (2011), deve estar extremamente vinculado à realidade nacional. Manter a estabilidade e flexibilidade do fundo é essencial para envolver as partes interessadas e se ajustar ao longo do tempo.

Dong e Olsen (2015) salientam que a participação das partes interessadas é essencial para uma governança climática eficaz. Incorporar a governança climática nas políticas locais e nacionais pode evitar a duplicação de trabalho, reduzir custos e fornecer uma estrutura consistente para a participação das partes interessadas. Portanto, as regras internacionais do mecanismo climático devem fornecer flexibilidade para se adaptar aos costumes e políticas locais. Uma estrutura sólida não só promoverá a boa governança climática e aumentará a legitimidade dos projetos, mas também atrairá ferramentas de financiamento inovadoras com base na confiança e aceitação do público como um elemento primordial para o investimento sustentável.

Rai *et al.* (2015, p. 38) salienta que se um FNC for considerado a melhor opção, algumas perguntas devem ser feitas, como:

- A gestão de recursos de um FNC ficará com uma agência nacional ou um trustee interino? Se for uma agência nacional, uma agência nacional tem a capacidade de administrar o FNC?
- Se o fundo for administrado por um trustee internacional, existe algum plano para eliminar gradualmente o trustee interino transitório?

- Existe uma visão definitiva para construir capacidades nacionais e transferir responsabilidades para os sistemas nacionais? Ou é necessário apoio para atingir este objetivo?
- O FNC tem uma estratégia bem delineada?
- Qual é o tipo de FNC que está sendo criado? É um fundo de afundamento, um fundo de dotações ou um fundo rotativo?

E no caso de o país já possuir um FNC, Rai *et al.* (2015, p. 38 e 39), sugere as seguintes perguntas:

- É credenciado para acesso direto aos fundos? Se não, precisa de suporte de capacidade para construir sistemas fiduciários, sistemas de alocação de múltiplas partes interessadas ou um arranjo legal e de relatórios apropriado?
- O FNC tem uma estratégia bem delineada para mobilizar recursos financeiros, bem como para fazer alocações apropriadas?

Figura 12 - Projetando e estabelecendo um Fundo Nacional para o Clima



Fonte: Flynn (2011).

A capitalização de fundos segundo Flynn (2011) deve ser realista e embasada conforme objetivos do FNC, ou seja, com objetivos menores, o fundo precisaria de poucas fontes de recursos locais para combinar com fontes internacionais. Agora, se os objetivos são ambiciosos o fundo necessita de várias fontes de recursos e mecanismos inovadores. Considerando os objetivos e capitalização dos fundos, o país precisa identificar qual o sistema de governança é mais adequado para potencializar seu desempenho. O sistema de governança deve contribuir

para decisões efetivas que apoiem os objetivos do fundo. A boa gestão com agentes fiduciários permite uma melhor administração dos fundos garantindo que sejam recolhidos e direcionados de maneira organizada e eficiente. Para a implementação é preciso verificar os tipos de instrumentos programáticos que serão utilizados, por exemplo, doações ou empréstimos. As estruturas de implementação devem apoiar os objetivos do FNC, alinhando-se com a governança e os acordos fiduciários. Monitoramento, Relatórios e Verificação (MRV) garantem confiança dos resultados, esse processo evidencia os problemas e soluções das implementações permitindo aprimorar as operações do FNC.

Sheriffdeen *et al.* (2020) desenvolveram cinco indicadores para analisar a eficácia dos FNCs, a saber:

1. Estrutura Legal e Regulatória: clareza, coerência com outras instituições, mobilização máxima e eficiente de recursos, desembolso e alocação oportunos e transparência e responsabilidade.

2. Mobilização de recursos e sustentabilidade: fontes de recursos confiáveis, exploração de todas as fontes de recursos possíveis, inovação adicional e crescente.

3. Governança e alocação de recursos: representação justa das partes interessadas, independência dos interesses ou pressões dos doadores, capacidade adequada para administrar o fundo climático, acesso fácil para os mais vulneráveis e apoio às metas nacionais de mudança climática.

4. Monitoramento e avaliação: participativos, oportunos e realizados em todos os níveis.

5. Responsabilidade e transparência: divulgação pública e oportuna de todas as receitas e despesas, transparência na alocação e desembolso, existência de um sistema de reclamação.

O FNC na concepção de Flynn (2011) é uma importante ferramenta que auxilia o país a gerenciar seu financiamento climático, coletando as fontes precisas, organizando-as, implementando ações prioritárias e criando um sistema nacional para responder pelos resultados do seu trabalho. O FNC conduz o país a alcançar um desenvolvimento de resiliência às mudanças climáticas.

Fundos climáticos nacionais implementados

Muitos países já implementaram seus próprios fundos climáticos. Abaixo descrevemos alguns fundos nacionais existentes no Brasil, Indonésia, Bangladesh, Guiana, Filipinas, Mali, México e Ruanda.

Fundo do Clima do Mali

O Fundo do Clima do Mali (FCM) foi criado em 26 de janeiro de 2012. O Comitê Gestor é o principal responsável pela coordenação e governança, incluindo decisões finais de alocação de recursos e supervisão do monitoramento e avaliação das atividades financiadas. O FCM faz parte do Ministério do Meio Ambiente e é composto por 16 membros representantes do governo do Mali, parceiros técnicos e financeiros e da sociedade civil. O Fundo tem como objetivos mobilizar financiamento tradicional e inovador tanto bilateral como multilateral, através de instrumento financeiro credível e orientado para os resultados; combinar fontes de financiamento nacionais e internacionais para apoiar prioridades da Estratégia Nacional sobre Mudança do Clima; promover políticas inovadoras para ampliar o acesso a tecnologias limpas e sustentáveis; reforçar parcerias público/privadas para conduzir os mercados a investimentos climáticos; e financiar entidades governamentais com o orçamento (por meio do Tesouro), bem como criar programas de capacitação através de parcerias com agências das Nações Unidas e organizações da sociedade civil (FCM, 2018).

Fundo Amazônia

O Fundo Amazônia teve sua criação autorizada ao BNDES em 2008, sendo pioneiro nos financiamentos de ações de Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+). O Fundo recebe doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e na conservação e no uso sustentável da Amazônia Legal. O Fundo Amazônia já recebeu aproximadamente R\$ 3,4 bilhões em doações, sendo 93,8% provenientes do governo da Noruega, 5,7% do governo da Alemanha e 0,5% da Petróleo Brasileiro S.A. Em 2019, o Fundo apoiou 103 projetos, que somaram cerca de R\$ 1,9 bilhão. O BNDES é uma empresa pública federal fundada em 1952 que tem como missão viabilizar soluções que adicionem investimentos para o desenvolvimento sustentável da nação brasileira. Em 2019, o BNDES credenciou-se no Fundo Verde para o Clima fortalecendo o papel do Brasil no cenário internacional para combate e adaptação às mudanças climáticas (FUNDO AMAZÔNIA, 2020).

Fundo Fiduciário para Mudanças Climáticas de Bangladesh

O Fundo Fiduciário para as Mudanças Climáticas de Bangladesh (BCCTF) iniciou-se em 2013, a partir do orçamento de receita do governo para implementar a Estratégia e o Plano de Ação para as Mudanças Climáticas de 2009. A meta e o objetivo desse Fundo é aumentar a capacidade da população local de lidar com os riscos da mudança climática e de inovar e

expandir tecnologias tolerantes ao clima. O BCCTF é um órgão estatutário do Ministério do Meio Ambiente e Florestas que tem como missão a implementação de projetos de curto, médio e longo prazo de acordo com a Estratégia e Plano de Ação para Mudanças Climáticas de Bangladesh para lidar com os impactos negativos das mudanças climáticas; adoção, mitigação, desenvolvimento e transferência de tecnologia, capacitação e medidas de financiamento para enfrentar os efeitos adversos sobre o ser humano, a biodiversidade e a natureza devido às mudanças climáticas e aumentar o uso de tecnologias ambientalmente corretas para reduzir as emissões de carbono (BCCTF, 2018). O BCCTF teve alocação orçamentária do próprio governo no valor de 450 milhões de dólares e proporcionou a realização de 720 projetos de adaptação e mitigação (BDF, 2020).

A organização não governamental “Transparência Internacional de Bangladesh (TIB)” que tem como objetivo mobilizar o movimento social para combater a corrupção, realizou um estudo em 2020 para analisar as políticas, estratégias e compromissos nacionais e internacionais para o financiamento de mitigação em Bangladesh, analisando também a formulação, implementação, monitoramento e avaliação dos projetos e atividades do BCCTF com base nos indicadores de boa governança (competência, consistência, transparência, prestação de contas, participação pública e irregularidades). Considerando os resultados e análises do estudo, a TIB observou que houve falhas em acessar fundos internacionais, por falta de roteiros do governo; deixou de cumprir promessas de mitigação para energias renováveis e investiu enormes fundos em carvão; considerou interesses políticos nos financiamentos ao invés de capacitar agências de implementação, valorizar a participação pública e demandas das comunidades; houve ausência de priorização pontual e específica do local na seleção e implementação dos projetos; as agências de implementação violaram regularmente as políticas de implementação dos projetos e não sofreram ações disciplinares; não houve comunicação e coordenação efetiva entre as instituições envolvidas na formulação, financiamento, implementação, supervisão, auditoria e avaliação dos projetos; no geral, os resultados do estudo indicam que aproximadamente 54% dos valores aprovados dos projetos analisados foram desviados através de várias irregularidades e corrupção (TIB, 2020).

Fundo de Resiliência às Mudanças Climáticas de Bangladesh

O Fundo de Resiliência às Mudanças Climáticas de Bangladesh (BCCRF) foi criado em 2010 para apoiar a implantação do Plano de Ação e Estratégia para Mudança Climática de Bangladesh estabelecido em 2008. O BCCRF foi assinado com vários parceiros de desenvolvimento, como, Dinamarca, União Europeia, Suécia, Reino Unido, Suíça, Estados

Unidos, entre outros. O Ministério do Meio Ambiente e Florestas do governo de Bangladesh é o responsável em administrar esse fundo. A estrutura do BCCRF é composta pelo Conselho de Administração (ministros, sociedade civil e representantes de doadores) e o Comitê de Gestão. O Banco Mundial é o administrador fiduciário do BCCRF e todas as atividades financiadas são regidas por suas políticas e procedimentos operacionais. Até o final de dezembro de 2016 o fundo já havia desembolsado 71,13 milhões de dólares referentes a cinco projetos (BCCRF, 2016).

Fundo Verde de Ruanda

O Fundo Verde de Ruanda (FONERWA) foi estabelecido em 2012 pelo governo ruandês, sendo reconhecido mundialmente como líder na atração de investimentos climáticos (FONERWA, 2019a). De acordo com a ficha técnica do FONERWA (2019b), o fundo investe em projetos públicos e privados com potencial de transformação para construir uma economia verde forte e resiliente ao clima, além de fornecer assistência técnica especializada. O fundo já mobilizou 170.5 milhões de dólares para investimentos estratégicos de resiliência climática, sendo que destes 40 milhões foram comprometidos com 36 projetos. O retorno desses investimentos evitou a emissão de 65.500 toneladas de emissões de dióxido de carbono. O fundo é uma iniciativa do Governo de Ruanda que contribuiu com capital inicial de 6 milhões de dólares. Os Ministérios e agências governamentais, organizações da sociedade civil e o setor privado podem ter acesso ao financiamento do FONERWA. As prioridades de investimentos do fundo são para:

1. Conservação e gestão sustentável dos recursos naturais
2. Pesquisa e desenvolvimento e Transferência e implementação de tecnologia
3. Integração de meio ambiente e mudança climática
4. Monitoramento e execução da avaliação de impacto ambiental

O fundo realiza Chamadas Públicas de propostas que são selecionadas através de um rigoroso processo que envolve a Equipe de Gestão do Fundo, Comitê de Gestão do Fundo e Comitê Técnico do Fundo (FONERWA, 2020). O FONERWA através do Banco de Desenvolvimento de Ruanda também fornece uma linha de crédito para o setor privado com tarifas abaixo do mercado, pelo menos 20% dos investimentos do fundo devem ser para este setor (FONERWA, 2016). O FONERWA recebeu em 2018 o Prêmio Momento de Mudança das Nações Unidas por sua relevante contribuição ao enfrentamento às mudanças climáticas (FONERWA, 2019b).

Fundo de Investimento em REDD + da Guiana

O Fundo de Investimento em REDD + da Guiana (GRIF) criado em 2010 financia atividades para a Estratégia de Desenvolvimento do Governo da Guiana para o Baixo Carbono. O fundo poderá receber até 187,53 milhões de dólares da Noruega conforme desempenho nas taxas de desmatamento e degradação florestal da Guiana e do progresso nas atividades de REDD+ para o período até 31 de dezembro de 2021. A Associação de Desenvolvimento Internacional do Banco Mundial é o agente fiduciário do fundo e a responsável em fornecer serviços de intermediários financeiros. Do valor total da contribuição assinada pela Noruega, 113,72 milhões de dólares já foram recebidos até 30 de junho de 2020 (THE WORLD BANK GROUP, 2020).

Fundo Fiduciário para Mudanças Climáticas da Indonésia

O Fundo Fiduciário para Mudanças Climáticas da Indonésia (ICCTF) estabelecido em 2009 é um instrumento do Governo da Indonésia para auxiliar na redução das emissões de GEE, integrando a mudança climática nos planos de desenvolvimento nacionais, locais e regionais, através da canalização de recursos domésticos e internacionais (ICCTF, 2020b). De 2010 a 2014 o fundo teve o PNUD como administrador interino e fornecedor de recursos, porém, a partir de 2015 passou a ser administrado pelo Ministério de Planejamento do Desenvolvimento Nacional da República da Indonésia utilizando recursos do Orçamento do Estado (ICCTF, 2018).

Os principais serviços do ICCTF são: a Gestão Financeira, o Monitoramento e a Avaliação, e tem como estratégia conduzir inovações gerenciais e tecnológicas através de projetos, programas e atividades relevantes ao clima (ICCTF, 2020b). O ICCTF é dirigido pelo Conselho de Curadores, que é o responsável pelas atividades e operações do fundo, como aprovação de programas de trabalho, adoção de orçamento, métodos de financiamento, entre outras. O conselho é composto por representantes do setor privado, acadêmicos, ONGs e parceiros em desenvolvimento (ICCTF, 2020a).

No período de 2015 a 2017, os recursos administrados pelo ICCTF a partir do orçamento nacional e subvenções do exterior somaram o valor de 100 bilhões de rupias, com potencial de redução de GEE em 9,5 milhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente (ICCTF, 2018). Desde 2009, a ICCTF já financiou 88 projetos para a mitigação e adaptação da mudança climática por toda a Indonésia, sendo 46 projetos para Mitigação baseada em terra, 22 projetos para Adaptação e Resiliência, 08 projetos para Energia e 12 projetos (em andamento) relacionados a Marinha (ICCTF, 2020c).

Fundo para a Mudança Climática do México

O Fundo para a Mudança Climática (FCC) do México foi constituído em novembro de 2012 com o objetivo de capturar e canalizar recursos financeiros públicos e privados, nacionais e internacionais para apoiar a implementação de ações e projetos de enfrentamento às mudanças climáticas. A unidade responsável pelo fundo é o Ministério do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMARNAT), tem como fideicomissário o Ministério da Fazenda e Crédito Público (SHCP) e como fiduciário o Financeiro Nacional (NAFIN) que é um banco de desenvolvimento. O fundo é composto por um Comitê Técnico e Grupos de Trabalho para avaliação de propostas e monitoramento de projetos. Os financiamentos dos projetos são na modalidade não reembolsáveis (MÉXICO, 2018b).

Desde sua formação até dezembro de 2018 o FCC teve um patrimônio de cerca de 11,50 milhões de dólares (NAFIN, 2018). Durante 2017, o fundo aprovou cinco projetos no valor total de aproximadamente 2,88 milhões de dólares para apoiar o baixo carbono no transporte público (MÉXICO, 2018a).

Segundo informações do PNUD (2020) o FCC não tem sido implementado de forma eficaz, faltando-lhe uma estratégia de financiamento abrangente. Sua falta de capacidade administrativa e estrutural para operar deixou sua atuação limitada. Mas, mesmo assim, o governo mexicano conseguiu cooperações internacionais nos últimos cinco anos de mais de 27 milhões de dólares para o fundo, os quais ainda aguardam para serem desembolsados. Em 2017, o BIOFIN (Financiamento da Biodiversidade lançado pelo PNUD e pela Comissão Europeia) considerando o potencial do fundo colaborou com o SHCP e o SEMARNAT a fim de fortalecer o fundo, permitindo investimentos estratégicos para capacitação e transferência de conhecimento. Após dois anos conseguiram receber o primeiro desembolso internacional que veio do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) no valor de 1 milhão de dólares e administrado pelo Banco Mundial para implementar projeto de paisagem produtiva sustentável, o valor total do projeto é de 21 milhões de dólares. O BIOFIN recomendou que o FCC diversifique suas fontes de financiamento e seus instrumentos de apoio para se tornar autossustentável, além de no longo prazo iniciar o processo para se tornar uma entidade credenciada sob o Fundo Verde para o Clima.

Fundo de Sobrevivência do Povo das Filipinas

O Fundo de Sobrevivência do Povo (PSF) das Filipinas foi criado em 2012 para financiar projetos de adaptação às mudanças climáticas das Unidades de Governo Local e das Organizações Comunitárias Locais credenciadas. O fundo é administrado por um Conselho

composto pelo Departamento de Finanças como Presidente, a Comissão de Mudança Climática, Autoridade Nacional Econômica e de Desenvolvimento, Departamento de Orçamento e Gestão, Departamento de Interior e Governo Local, Comissão Filipina sobre Mulheres, e representantes setoriais da academia, empresas e organizações não governamentais. O PSF também possui uma Secretaria responsável em conduzir e coordenar os processos de avaliação dos projetos juntamente com as agências e instituições relevantes e a Comissão de Mudança Climática. Depois da aprovação do projeto é feito um Memorando de Acordo que estabelece os planos de desenvolvimento do projeto. O desembolso dos financiamentos é feito pelo Banco de Desenvolvimento das Filipinas. O governo aloca um orçamento de cerca de 20,8 milhões de dólares por ano para o PSF através da Lei Geral de Apropriações. O fundo pode ser complementado por doações, subsídios, contribuições ou recursos do setor privado ou de agências de desenvolvimento (CORE, 2017).

Desde 2015, quando ocorreu a primeira alocação do orçamento nacional em 2015, o PSF já recebeu 172 propostas de projetos em todo o país, totalizando um valor total de aproximadamente 1,59 bilhões de dólares. Foram aprovados até 2020 cerca de 33,90 milhões de dólares de projetos sob o orçamento nacional de 2016 e 16,11 milhões de dólares já foram desembolsados. Considerando o período de 2017 a 2018, a Secretaria do Conselho do PSF e o Banco de Desenvolvimento das Filipinas estão realizando avaliações documentais em cinco projetos que somam cerca de 97 milhões de dólares. As Unidades de Governo Local apresentam dificuldades em apresentar seus planos de trabalho e financeiros revisados, para incentivá-las a acessar o PSF, o Conselho reduziu de 14 para 4 os requisitos para apresentação de uma proposta válida (DOF, 2020). Em 2016 também foi criado um subfinanciamento sob o PSF chamado Subsídio de Desenvolvimento de Projeto para atender a necessidade de melhorar a qualidade das propostas de projetos para o PSF (CORE, 2017).

Quanto ao monitoramento e avaliação dos projetos, devem ser apresentados relatórios de progresso de realização à Secretaria do PSF e relatório de conclusão do projeto ao Conselho. A Secretaria também deve fazer uma Avaliação de Impacto 3 a 5 anos após a conclusão do projeto a fim de avaliar a eficácia da medida de adaptação e sua contribuição para a resiliência climática (CORE, 2017).

5 FUNDO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA DO BRASIL

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) também conhecido como Fundo Clima, foi instituído pela Lei nº 12.114 de 09 de dezembro de 2009, trata-se de um fundo público de natureza contábil, ministrado por um Comitê Gestor vinculado ao MMA. O FNMC tem a finalidade de garantir recursos para apoiar projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem a mitigação e adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos (BRASIL, 2009a).

5.2 ORIGEM E ORGANIZAÇÃO DO FNMC

Conforme o Relatório de Gestão (RG) apresentado ao Tribunal de Contas da União (TCU) como prestação de contas anual do exercício de 2011, nos termos do Art. 70 da Constituição Federal de 1988, o FNMC teve seu histórico iniciado a partir da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, também conhecida como “Lei do Petróleo”, a qual estabelece em seu Art. 50 que nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade no monopólio do petróleo, haverá o pagamento de uma participação especial sobre a receita bruta da produção, que na época destinava em seu § 2º, inciso II, 10% (dez por cento) ao MMA para o desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo. Ainda segundo o RG, na auditoria realizada pelo TCU em 2004 houve a decisão do Acórdão TCU 1665/2005, que determinou providências ao cumprimento do Art. 50, § 2º, inciso II, da Lei nº 9.478/1997, por não terem seus recursos suficientemente aplicados nos seus fins específicos. Considerando a necessidade de atender às determinações do TCU e também atender a mobilização internacional sobre mudanças climáticas, foi estabelecida em 2008 uma minuta de Projeto de Lei – PL, propondo a criação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, gerando posteriormente a Lei 12.114 de 09 de dezembro de 2009 regulamentada pelo Decreto nº 7.343, de 26 de outubro de 2010.

Para a criação da Lei do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, houve alteração nos Arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), a saber:

Art. 6º Para os fins desta Lei e de sua regulamentação, ficam estabelecidas as seguintes definições:

XXVII - cadeia produtiva do petróleo: sistema de produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e seus derivados, incluindo a

distribuição, a revenda e a estocagem, bem como o seu consumo. (Incluído pela lei nº 12.114, de 2009)

Art. 50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.

§ 2º Os recursos da participação especial serão distribuídos na seguinte proporção:

II - 10% (dez por cento) ao Ministério do Meio Ambiente, destinados, preferencialmente, ao desenvolvimento das seguintes atividades de gestão ambiental relacionadas à cadeia produtiva do petróleo, incluindo as consequências de sua utilização:(Redação dada pela lei nº 12.114, de 2009)

a) modelos e instrumentos de gestão, controle (fiscalização, monitoramento, licenciamento e instrumentos voluntários), planejamento e ordenamento do uso sustentável dos espaços e dos recursos naturais;(Incluído pela lei nº 12.114, de 2009)

b) estudos e estratégias de conservação ambiental, uso sustentável dos recursos naturais e recuperação de danos ambientais;(Incluído pela lei nº 12.114, de 2009)

c) novas práticas e tecnologias menos poluentes e otimização de sistemas de controle de poluição, incluindo eficiência energética e ações consorciadas para o tratamento de resíduos e rejeitos oleosos e outras substâncias nocivas e perigosas;(Incluído pela lei nº 12.114, de 2009)

d) definição de estratégias e estudos de monitoramento ambiental sistemático, agregando o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental específicos, na escala das bacias sedimentares; . (Incluído pela lei nº 12.114, de 2009)

e) sistemas de contingência que incluam prevenção, controle e combate e resposta à poluição por óleo;(Incluído pela lei nº 12.114, de 2009)

f) mapeamento de áreas sensíveis a derramamentos de óleo nas águas jurisdicionais brasileiras;(Incluído pela lei nº 12.114, de 2009)

g) estudos e projetos de prevenção de emissões de gases de efeito estufa para a atmosfera, assim como para mitigação da mudança do clima e adaptação à mudança do clima e seus efeitos, considerando-se como mitigação a redução de emissão de gases de efeito estufa e o aumento da capacidade de remoção de carbono pelos sumidouros e, como adaptação as iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima;(Incluído pela lei nº 12.114, de 2009)

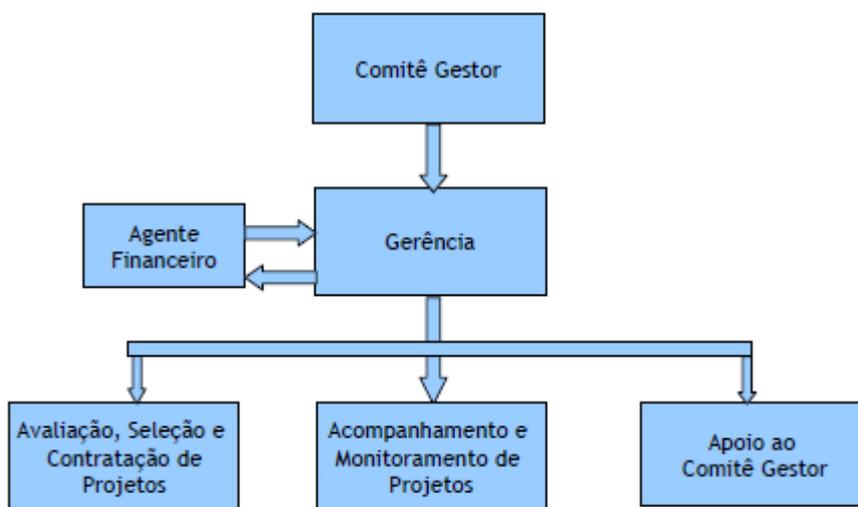
h) estudos e projetos de prevenção, controle e remediação relacionados ao desmatamento e à poluição atmosférica;(Incluído pela lei nº 12.114, de 2009)

i) iniciativas de fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;(Incluído pela lei nº 12.114, de 2009)

Após dez anos de sua criação, a Lei 12.114/2009 foi alterada pela Lei 13.800 de 4 de janeiro de 2019. O seu Decreto de regulamentação nº 7.343/2010, foi revogado em 2018 pelo Decreto nº 9.578, de 22 de novembro, sendo este alterado pelo Decreto nº 10.143, de 28 de novembro de 2019 .

O FNMC é vinculado ao MMA e constituído por um Comitê Gestor presidido pelo Secretário-Executivo do MMA, uma Secretaria-Executiva (Gerência) e um Agente Financeiro. No RG de 2011 é apresentado um organograma da organização do funcionamento do FNMC.

Figura 13 - Organização de Funcionamento do FNMC



Fonte: Relatório de Gestão FNMC/MMA (2011)

Comitê Gestor

Comparando o Decreto nº 7.343/2010 revogado, que vigorou por oito anos, e o Decreto 9.578/2018 vigente, o Comitê Gestor, tem e teve como competência:

I - aprovar seu regimento interno, em consonância com o estabelecido neste Decreto e na Lei nº 12.114, de 2009;

~~II - aprovar a proposta orçamentária e o plano anual de aplicação do FNMC, e definir, entre outras, a proporção de recursos a serem aplicados nas modalidades reembolsável e não reembolsável;~~

II - aprovar o plano anual de aplicação de recursos do FNMC e definir a proporção de recursos a serem aplicados nas modalidades reembolsável e não reembolsável; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.143, de 2019\)](#)

III - estabelecer diretrizes, com frequência bienal, e prioridades para aplicação dos recursos do FNMC, de acordo com o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e a [Lei nº 12.187, de 2009](#);

IV - aprovar os projetos de que trata o [inciso II do caput do art. 5º da Lei nº 12.114, de 2009](#);

V - recomendar a contratação de estudos e pesquisas com o objetivo de subsidiar a definição de estratégia e políticas de alocação de recursos; e

~~VI - aprovar anualmente relatórios de atividades e desempenho do agente financeiro, relatórios do gestor da proporção não reembolsável, e relatório consolidado, elaborado pelo Coordenador do FNMC.~~

VI - aprovar os relatórios sobre a execução do plano anual de aplicação de recursos do FNMC.

As alterações referem-se aos incisos: II, onde excluiu-se como competência do Comitê Gestor a aprovação da proposta orçamentária e VI, onde houve a consolidação de vários relatórios anuais passíveis de aprovação para relatórios de execução do PAAR.

Regimento Interno

A aprovação do Regimento Interno do Comitê Gestor instituído para disciplinar os seus aspectos de organização e funcionamento, se deu através da Portaria MMA nº 261, de 19 de julho de 2011, publicada no DOU de 20/07/2011, Seção 1, pág. 105. Alguns pontos que merecem destaque referem-se a Seção II, Art. 6º, § 5º:

As reuniões do Comitê Gestor serão gravadas e/ou estenotipadas e as atas contendo resumo das discussões e deliberações, bem como documentos relevantes, objeto das discussões das reuniões, serão publicadas, após a aprovação dos membros, em sítio eletrônico específico do FNMC, pela sua Secretaria-Executiva, para amplo acesso público, em tempo hábil para orientar a reunião seguinte.

E também a Seção III, Art. 15:

O Comitê Gestor poderá criar, quando entender necessário, Grupos Técnicos, para analisar, estudar e apresentar propostas sobre as matérias de sua competência, mediante prévio entendimento sobre a viabilidade orçamentária com a Secretaria-Executiva do Comitê Gestor.

Em 2012 o Comitê Gestor instituiu dois Grupos Técnicos (GT), sendo um grupo para Recursos Reembolsáveis que funcionou apenas em 2012 e elaborou novas linhas de ação, ajustes nas diretrizes existentes e propostas ao CMN sobre taxas de juros mais atrativas e com melhores prazos para financiamento. E outro GT sobre Recursos Não Reembolsáveis para discutir sobre linhas de ação existentes, mobilização de novas fontes de recursos, processos e mecanismos administrativos, novos temas, etc., o qual se tornou um Grupo Técnico Permanente (GTP) em 2014 (TABOULCHANAS, K. *et al*, 2016).

Conforme a Ata da 21ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor do FNMC de 12 de abril de 2016, também houve a criação de um GT para revisão da legislação sobre o FNMC, a fim de elaborar um relatório com modelos alternativos para o Fundo e o desenvolvimento de uma análise jurídica desses modelos.

A Portaria nº 261/2011 que aprova o Regimento Interno foi revogada em 2020, havendo uma nova aprovação do Regimento Interno do Comitê Gestor, conforme Portaria MMA nº 575, de 11 de novembro de 2020, publicada no DOU em 16/11/2020, Seção 1, pág. 84.

O novo Regimento Interno é um pouco mais enxuto e faz um melhor detalhamento das competências do Comitê Gestor, como por exemplo o Art. 2º:

- VI - discutir e sugerir alterações ou melhorias nas minutas de documentos e editais ou nas propostas de apoio a projetos apresentadas pelo Ministério do Meio Ambiente;
- VII - discutir e sugerir critérios e formular planos de monitoramento climático com propostas de indicadores para projetos;
- IX - deliberar sobre as questões resolvidas ad referendum pelo Presidente.

Composição do Comitê Gestor

Conforme Art. 14, §5º, do Decreto nº 9.578/2018 “Os membros, titulares e suplentes, do Comitê Gestor do FNMC serão designados em ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente, para mandato de dois anos”.

A composição do Comitê Gestor ocorreu de acordo com Art. 10º do Decreto nº 7.343/2010, a qual não teve modificação mesmo com o novo Decreto de regulamentação nº 9.578/2018, porém, com a alteração dada pelo Decreto nº 10.143/2019, houve o estabelecimento de uma nova composição que acabou prejudicando a execução do FNMC em 2019. Analisando a comparação (Quadro 2), observou-se que os itens destacados em vermelho foram excluídos, não tendo nenhuma nova entidade que os represente.

Quadro 2 - Comparação das alterações na composição do Comitê Gestor Decreto 9578/2018 e Decreto 10143/2019

Art. 14. O Comitê Gestor do FNMC terá a seguinte composição:	
<i>Decreto 9.578/2018</i>	<i>Decreto 10.143/2019</i>
I - um representante, titular e suplente, de cada um dos órgãos e da entidade indicados a seguir:	I - um representante, titular e suplente, de cada um dos órgãos e da entidade indicados a seguir:
a) Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá;	a) Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá;
b) Casa Civil da Presidência da República;	
c) Ministério das Relações Exteriores;	
d) Ministério da Fazenda;	b) Ministério da Economia;
e) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;	c) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
f) Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;	
g) Ministério de Minas e Energia;	d) Ministério de Minas e Energia;
h) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;	
i) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;	e) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; e
j) Ministério das Cidades;	

k) Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República; e	
l) BNDES;	f) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
II - um representante, titular e suplente, dos setores não governamentais indicados a seguir:	II - um representante, titular e suplente, de cada uma das entidades setoriais indicadas a seguir:
a) da comunidade científica;	
b) de organização não governamental com atuação na temática mudança do clima, indicada pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima;	
c) do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, escolhido entre os representantes da sociedade civil que o integram;	f) Fórum Brasileiro de Mudança do Clima.
d) de entidade empresarial do setor industrial;	a) Confederação Nacional da Indústria;
e) de entidade empresarial do setor rural;	d) Confederação Nacional da Agricultura;
f) dos trabalhadores rurais, da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais; e	
g) dos trabalhadores da área urbana;	b) Confederação Nacional do Comércio;
	c) Confederação Nacional de Serviços;
	e) Confederação Nacional do Transporte;
III - um representante, titular e suplente, dos Estados e do Distrito Federal; e	
IV - um representante, titular e suplente, dos Municípios.	

Fonte: Elaborado com base nos Decretos nº 9.578/2018 ⁴e nº 10.143/2019⁵

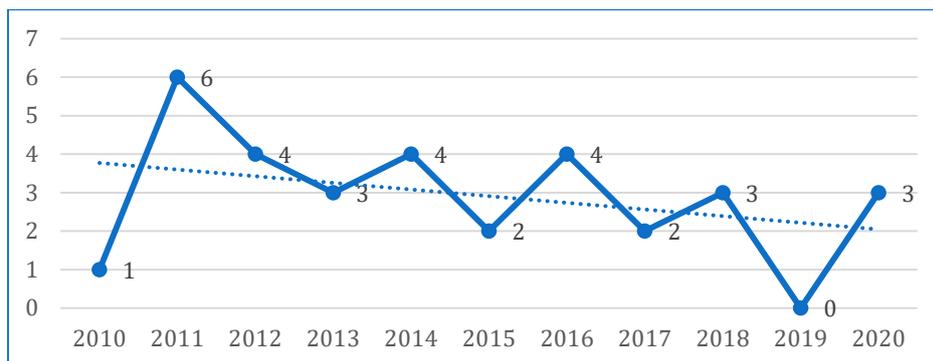
Essa alteração gerou muitas discussões acaloradas e inclusive a inoperância do FNMC em 2019 por remover membros da comunidade científica, de organização não governamental, de trabalhadores rurais e representantes de estados e municípios conforme mencionado na Petição nº 40741/2020 protocolada no Supremo Tribunal Federal (STF, 2020).

Reuniões do Comitê Gestor

Antes da alteração dada pelo Decreto nº 10.143/2019 o Comitê Gestor deveria se reunir em caráter ordinário a cada quatro meses, mas com a alteração a reunião ordinária passou a ser semestral. De 2010 a 2020 houve um total de 32 reuniões, sendo que quatro foram reuniões extraordinárias (três em 2011 e uma em 2020), com uma média de três reuniões por ano. No Gráfico 1 verifica-se a quantidade de reuniões ordinárias e extraordinárias ao longo dos anos.

4 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm

5 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10143.htm#art1

Gráfico 72 - Quantidade de reuniões anuais do Comitê Gestor 2010 a 2020

Fonte: Elaborado com base nas Atas do Comitê Gestor⁶

Diretrizes Bienais

De acordo com o Decreto nº 9.578/2018, Art. 13, inciso III, o Comitê Gestor deve estabelecer diretrizes bienais e definir prioridades para aplicação dos recursos do FNMC de acordo com o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Conforme os Relatórios de Execução FNMC de 2011 e 2013, destaca-se que não houve muitas alterações nas diretrizes entre os biênios 2011-2012 e 2013-2014. No Quadro 3, os destaques revelam as principais alterações.

Quadro 3 - Comparação Diretrizes Bienais do FNMC 2011-2012 e 2013-2014

Diretrizes biênio 2011-2012	Diretrizes biênio 2013-2014
<p>Na área de mitigação - ações relacionadas ao cumprimento dos objetivos estabelecidos nos planos setoriais, com recursos preferencialmente reembolsáveis, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ combate ao desmatamento dos biomas brasileiros, ✓ geração e distribuição de energia elétrica, ✓ agropecuária, ✓ produção de carvão vegetal e melhoria dos processos na siderurgia, ✓ transporte público urbano e sistemas modais de transportes interestadual de carga e passageiros, ✓ indústria de transformação e bens de consumo duráveis, ✓ indústrias químicas, fina e de base, ✓ indústria de papel e celulose, ✓ mineração, ✓ indústria da construção civil, ✓ serviços de saúde. 	<p>Na área de mitigação, ações relacionadas ao cumprimento dos objetivos estabelecidos nos planos setoriais, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ combate ao desmatamento dos biomas brasileiros, ✓ geração e distribuição/transporte de energia, ✓ agropecuária, ✓ produção de carvão vegetal e melhoria dos processos na siderurgia, ✓ transporte público urbano e sistemas modais de transportes interestadual de carga e passageiros, ✓ indústria de transformação e bens de consumo duráveis, ✓ indústrias químicas, fina e de base, ✓ indústria de papel e celulose, ✓ mineração, ✓ indústria da construção civil, ✓ serviços de saúde,

⁶ Disponível em: www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/reunioes-do-comite-gestor

<p>Na área de adaptação - ações estratégicas relacionadas às áreas identificadas como as mais vulneráveis, com recursos reembolsáveis, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ elaboração da estratégia nacional de adaptação às mudanças climáticas e aos seus efeitos, ✓ áreas susceptíveis à desertificação, incluindo o combate à seca e o uso responsável dos recursos hídricos, ✓ zona costeira, ✓ sistemas de prevenção e alerta de desastres naturais. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ economia florestal, ✓ cidades sustentáveis e ✓ gestão de carbono. <p>Na área de adaptação, ações estratégicas relacionadas às áreas identificadas como as mais vulneráveis, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ elaboração da estratégia nacional de adaptação às mudanças climáticas e aos seus efeitos, ✓ práticas adaptativas para desenvolvimento sustentável do semiárido, ✓ capacitação e treinamento, ✓ monitoramento e avaliação.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado com base nos Relatórios de Execução FNMC/MMA 2011 e 2013⁷

Diretrizes biênio 2015-2016, conforme Relatório de Execução FNMC de 2015:

- *Na área de mitigação*, ações relacionadas ao cumprimento dos objetivos estabelecidos nos planos setoriais, bem como nas ações que contribuam para a estruturação da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC estabelecidas pelo Comitê Gestor do FNMC.
- *Na área de adaptação*, ações relacionadas a estratégia nacional de adaptação a mudança do clima e aos seus efeitos, com foco nas áreas mais vulneráveis.

Diretrizes biênio 2017-2018, conforme Relatório de Execução FNMC de 2016:

- *Mitigação*: ações de mitigação para apoiar a implementação de medidas, tecnologias e estratégias associadas à Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), que visem modernizar e melhorar a eficiência no uso de recursos naturais com prioridade para Energia, Mudança do Uso da Terra e Florestas e Agropecuária.
- *Mensuração, Relato e Verificação*: iniciativas voltadas para transparência e MRV no contexto do Acordo de Paris e da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira, com vistas ao acompanhamento do cumprimento doméstico das referidas ações.
- *Monitoramento, prevenção e controle do desmatamento nos biomas brasileiros*: ações para aprimorar o monitoramento, prevenção, combate e controle do desmatamento nos biomas, com vistas a garantir a continuidade da queda nas taxas de desmatamento.
- *Estratégias de financiamento sobre mudança do clima*: ações para apoiar a estratégia de financiamento sobre mudança do clima, com foco na implementação da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e do Acordo de Paris, incluindo mapeamento e avaliação de fontes bilaterais e multilaterais de financiamento, bem como instrumentos multilaterais, diretrizes e monitoramento que permitam a análise de efetividade de ações fomentadas por Fundos no Brasil.
- *Negociações internacionais sobre mudança do clima*: fortalecimento das capacidades institucionais e apoio ao diálogo entre os Governos Federal, Estaduais e Municipais e atores-chave da sociedade para atuação em políticas públicas acerca de mudança do clima, no contexto de implementação da

⁷ <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/relatorios-de-execucao>

Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, com destaque para o Acordo de Paris e a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC).

- *Pesquisa e Desenvolvimento*: Apoio a iniciativas de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para mitigação de gases de efeito estufa e adaptação à mudança do clima.
- *Adaptação*: ações de adaptação para apoiar a implementação de medidas associadas à Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e ao Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, com identificação de vulnerabilidades e gerenciamento de risco associado à mudança do clima, ações de alcance estratégico que contribuam para a construção de resiliência em populações, ecossistemas, infraestrutura e sistemas de produção vulneráveis à mudança do clima, incluindo propostas transversais de caráter estruturante relacionadas ao Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, adaptação baseada em ecossistemas, gestão do conhecimento, planejamento, instrumentos e monitoramento das ações de adaptação.

Diretrizes biênio 2020-2021, conforme PAAR 2020:

√ *Formas de Execução*

Os recursos reembolsáveis são executados exclusivamente por meio de contrato de empréstimo junto ao BNDES, agente financeiro do FNMC. A execução dos recursos não reembolsáveis pode ser feita por diferentes instrumentos, considerando o perfil do proponente e do projeto, conforme as possibilidades previstas na legislação.

- *Descentralização de crédito*: mediante termo de execução descentralizada, quando os projetos são executados por órgãos e entidades da administração pública federal.
- *Transferência voluntaria*: por decisão de prioridade, demanda espontânea ou chamada pública, mediante assinatura de termo de parceria com organizações da sociedade civil ou termo de convenio com entes públicos da administração estadual, distrital ou municipal, ou ainda contratos de repasse, via CAIXA ou BB, quando o projeto envolve a execução de obras.
- *Contratação*: por licitação, dispensa de licitação ou inexigibilidade, a depender do perfil e do valor do projeto e da instituição contratada, nos termos dos arts. 17, 24 e 25 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, mediante contrato administrativo com entidades privadas sem fins lucrativos e empresas públicas e privadas em geral.
- *Transferência a organismo internacional*: por meio de acordo de cooperação internacional com agência de cooperação técnica e outros organismos.

√ *Modalidades de Seleção de Projetos*

Como diretriz mais geral, as diferentes modalidades de seleção de projetos e estudos para fomento com recursos do FNMC são as seguintes:

- *Aplicação dirigida a projetos estruturantes e estudos relevantes da política pública de desenvolvimento*, destinada a instituições públicas e organizações da sociedade civil, para apoio de ações específicas relacionadas a mudança do clima.
- *Aplicação em projetos de livre concorrência*, por meio de editais previamente definidos e divulgados e com avaliação objetiva segundo critérios de prioridade.

- Especificamente em relação aos recursos reembolsáveis, a modalidade de seleção utilizada e a apresentação de propostas diretamente ao agente financeiro, com habilitação de proponentes e avaliação de projetos, conforme as normas e condições vigentes e as linhas de crédito abertas.

√ *Prioridades para Aplicação*

As áreas prioritárias para investimento dos recursos do FNMC são todas as aplicações voltadas a melhoria da qualidade de vida da população, com ênfase para a qualidade ambiental urbana em todo o Brasil, relacionadas em alguma medida com a mitigação da mudança do clima e a adaptação aos seus efeitos.

- Recursos não reembolsáveis: as temáticas e as regiões prioritárias de aplicação serão determinadas no âmbito da escolha dos projetos apresentados pelo MMA para aprovação do Comitê Gestor, com ênfase para a agenda de qualidade ambiental urbana, inclusive a gestão de resíduos sólidos e o encerramento de lixões.

- Recursos reembolsáveis: são elegíveis para financiamento todas as linhas do FNMC existentes no BNDES, a saber: mobilidade urbana, cidades sustentáveis e mudança do clima, máquinas e equipamentos eficientes, energias renováveis, resíduos sólidos, carvão vegetal, florestas nativas, gestão e serviços de carbono, além de projetos inovadores em todos os subprogramas.

Para além do benefício direto as pessoas e aos territórios, o arranjo de investimentos deve gerar impacto positivo para a questão climática, na medida em que sejam atendidas as diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima, conforme a Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009. No atual contexto de restrição fiscal, o FNMC constitui um importante instrumento de financiamento de políticas públicas para o desenvolvimento.

Secretaria-Executiva (Gerência)

A Secretaria Executiva ou Gerência do FNMC tem suas atribuições especificadas no Art. 6º do Regimento Interno do Comitê Gestor de 2020, a saber:

Art. 6º Compete ao Ministério do Meio Ambiente:

- I - exercer a função de Secretaria-Executiva do Comitê Gestor, prestando o devido apoio técnico e administrativo, bem como participando das discussões e encaminhamentos;
- II - organizar as reuniões do Comitê Gestor, bem como encaminhar aos representantes a convocação, a pauta e os documentos objeto de exame e deliberação;
- III - propor o calendário e elaborar e publicar as atas das reuniões do colegiado;
- IV - elaborar e submeter à aprovação do Comitê Gestor o plano anual de aplicação de recursos do FNMC e o relatório sobre a execução, bem como providenciar sua publicação, nos termos do art. 9º do Decreto nº 9.578, de 2018;
- V - submeter à aprovação do Comitê Gestor editais para inscrição e seleção de projetos para fomento;
- VI - promover a análise preliminar dos projetos encaminhados ao FNMC;
- VII - acompanhar a execução físico-financeira dos projetos apoiados, diretamente ou mediante parcerias;

- VIII - elaborar e executar o orçamento do FNMC;
- IX - ordenar as despesas e assinar, mediante delegação, os contratos, convênios, termos de execução descentralizada, termos de parceria, de colaboração e de fomento, acordos ou ajustes, ou outros instrumentos previstos em lei ou regulamento, referentes aos projetos apoiados com recursos do FNMC;
- X - orientar a execução dos instrumentos celebrados; e
- XI - executar outras atividades que lhe forem atribuídas pelo Presidente do Comitê Gestor.

Inicialmente, segundo o RG 2011, foi criada uma Secretaria-Executiva no Departamento de Mudanças Climáticas- DEMC da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental – SMCQ, porém, conforme o RG de 2013, houve o deslocamento da Secretaria Executiva do FNMC do DEMC para ser diretamente subordinada ao Gabinete da SMCQ.

Em 2017 houve alteração na estrutura organizacional do MMA, conforme Decreto nº 8.975, de 24 de janeiro de 2017, que substituiu a SMCQ pela Secretaria de Mudança do Clima e Florestas e especificou que o Departamento de Monitoramento, Apoio e Fomento de Ações em Mudança do Clima dessa Secretaria deveria apoiar tecnicamente o Comitê Gestor do FNMC e atuar como sua Secretaria-Executiva. Em 2019 esse Decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.672, de 2 de janeiro de 2019, o qual nem menciona sobre a Secretaria-Executiva do FNMC.

Novamente em 2020 este último Decreto foi revogado pelo Decreto nº 10.455, de 11 de agosto de 2020, estabelecendo em seu Art. 4º, inciso VIII, que à Secretaria-Executiva do MMA compete:

supervisionar, coordenar e apoiar, as atividades do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios - FNRB, do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC e de outros fundos no âmbito do Ministério.

Na composição dessa Secretaria-Executiva existe o Departamento de Fundos de Meio Ambiente, que conforme Art. 8º, inciso I, compete “exercer a função de Secretaria-Executiva dos órgãos colegiados relacionados aos fundos sob responsabilidade do Ministério”. O Comitê Gestor do FNMC é um órgão colegiado do MMA, portanto, sua Secretaria-Executiva é, atualmente, o Departamento de Fundos de Meio Ambiente da Secretaria-Executiva do MMA.

Equipe Técnica do FNMC

Em análise às informações dos Relatórios de Execução (RE) disponibilizados na página eletrônica do MMA > Acesso à Informação > Apoio a Projetos > FNMC, foi detalhado na

Tabela 3 a quantidade de membros que fizeram parte da Equipe Técnica do FNMC ao longo dos anos, porém, a partir de 2018 houve descontinuidade dessas informações no RE.

Tabela 10 - Composição por Função da Equipe Técnica do FNMC 2011 a 2020

EQUIPE TÉCNICA DO FNMC										
FUNÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gerência/Coordenação	1	1	1	1	1	1	1	Relatórios sem informações sobre equipe técnica		
Serviços Administrativos	2	1	1	1						
Serviços Técnicos	3	2	2	1	1	1				
Serviços Técnicos (Analista Ambiental)		3	3	2	1	1	1			
Secretariado		1	1	1	1	1				
Apoio Administrativo		1	1	1	1	1	2			
TOTAL	6	9	9	7	5	5	4			

Fonte: Elaboração com base nos Relatórios de Execução FNMC/MMA 2011 a 2017

Agente Financeiro

O agente financeiro dos recursos reembolsáveis do FNMC é o BNDES, que segundo o Art. 7º do Regimento Interno de 2020 do Comitê Gestor tem como competência:

- I - subsidiar, com relatórios periódicos, a Secretaria-Executiva do Comitê Gestor quanto ao andamento e desempenho de execução dos recursos reembolsáveis;
- II - prover apoio técnico e administrativo e os meios necessários à execução dos recursos reembolsáveis à Secretaria-Executiva do Comitê Gestor;
- III - sistematizar as matérias que deverão compor a ordem do dia das reuniões do Comitê Gestor em relação aos recursos reembolsáveis e submetê-las à Secretaria-Executiva do colegiado;
- IV - dispor sobre as questões administrativas em relação aos recursos reembolsáveis e submetê-las à Secretaria-Executiva do Comitê Gestor;
- V - apoiar a operacionalização da Secretaria-Executiva do Comitê Gestor;
- VI - fornecer informações necessárias às deliberações do Comitê Gestor;
- VII - promover o monitoramento das ações financiadas pelo Fundo em relação aos recursos reembolsáveis, zelando pelo cumprimento dos prazos e o alcance dos objetivos pretendidos;
- VIII - arquivar e controlar todos os documentos produzidos em relação aos recursos reembolsáveis, e
- IX - dar publicidade aos atos relacionados aos recursos reembolsáveis, observadas a legislação e regulamentação aplicáveis.

Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR

A estratégia de atuação do FNMC frente às responsabilidades institucionais se concretiza no Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR), que deve ser elaborado pelo MMA e aprovado pelo Comitê Gestor, considerando as diretrizes bienais e conforme Art. 9º do Decreto 9.578/2018, a saber:

Art. 9º O Ministério do Meio Ambiente deverá elaborar plano anual de aplicação dos recursos do FNMC e, após ser aprovado pelo Comitê Gestor do FNMC, publicá-lo no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação da Lei Orçamentária Anual.

§ 1º O plano anual de aplicação dos recursos do FNMC de que trata o **caput** deverá conter:

I - as informações sobre a carteira de projetos em execução, o volume de recursos contratado e a estimativa de recursos disponíveis para aplicação;

II - a indicação de áreas, temas e regiões prioritários para aplicação;

III - a indicação das modalidades de seleção, as formas de aplicação e o volume de recursos; e

IV - a definição do limite de despesas de que tratam os [incisos I e II do § 3º do art. 5º da Lei nº 12.114, de 2009](#).

§ 2º A elaboração do plano de que trata este artigo deverá observar o disposto no parágrafo único do art. 8º.

§ 3º O Ministério do Meio Ambiente e o agente financeiro, após ouvido o Comitê Gestor do FNMC, publicarão relatório sobre a execução do plano anual de aplicação de recursos.

Os PAARs estão disponíveis na página eletrônica do MMA > Acesso à Informação > Apoio a Projetos > FNMC. Em análise ao conteúdo dos Planos Anuais de Aplicação de Recursos, observou-se que nos anos 2012 a 2015, 2017 e 2018, os planos são bem completos e trazem as informações solicitadas no §1º do Art. 9º do Decreto 9.578/2018, como: Orçamento, Carteira de projetos, Áreas, Temas e Regiões Prioritárias e Aplicações. Os anos de 2011 e 2016 trazem apenas planilhas resumidas especificando áreas e recursos sobre recursos reembolsáveis e não reembolsáveis. No ano de 2019 não teve a elaboração do PAAR e em 2020 o plano está elaborado de forma bem simples, sem muitas informações, apenas detalhando sobre as Diretrizes Bienais e Prioridades sobre a execução e previsão orçamentária e as Linhas de Ações Reembolsáveis no BNDES.

Considerando o inciso II, §1º, Art. 9º do Decreto 9.578/2018 “indicação de áreas, temas e regiões prioritários para aplicação” que devem ser descritas no PAAR, observou-se a seguinte evolução das áreas e temas conforme Quadros 4 a 8. Destaca-se que no ano de 2019 não houve a elaboração do PAAR por motivos da dificuldade de composição do Comitê Gestor e no ano de 2020 o PAAR não traz o detalhamento das áreas e temas referentes aos recursos não reembolsáveis.

Quadro 4 - Áreas e Temas Recursos Não Reembolsáveis – PAAR 2011

PAAR 2011 - RECURSOS NÃO REEMBOLSÁVEIS	
ÁREAS	
TEMAS	
1	Adaptação: Desenvolvimento Tecnológico
	Apoio à difusão de tecnologias premiadas em adaptação e mitigação de mudanças climáticas com benefício

		direto para as populações mais vulneráveis
2	Adaptação: Combate à desertificação	Manejo florestal comunitário, pesquisa e desenvolvimento e difusão de tecnologias para melhor convívio com o semiárido
3	Adaptação: prevenção de desastres	Campanha educacional para melhor disposição do lixo urbano
4	Adaptação: Gestão Pública	Componente “Adaptação” do Plano Nacional sobre Mudanças do Clima
5	Adaptação: Gestão Pública	Sistemas de alerta contra desastres naturais
6	Mitigação: MRV	Sistemas de monitoramento de GEE para florestas e agricultura

Fonte: PAAR 2011

Quadro 5 - Áreas e Temáticas Recursos Não Reembolsáveis – PAAR 2012 a 2016

PAAR 2012 a 2016 - RECURSOS NÃO REEMBOLSÁVEIS			
ÁREAS	PREVISÃO EM	TEMAS	
1	Desenvolvimento e Difusão Tecnológica	2012 e 2013	Apoio à inovação e difusão de tecnologias em adaptação e mitigação aos efeitos da mudança do clima com benefício às populações vulneráveis
		2013 a 2016	Incentivo à eficiência energética e ao desenvolvimento e aplicação de fontes de energia de menor contribuição para produção de GEE direta ou indiretamente.
2	Práticas Adaptativas para Desenvolvimento Sustentável do Semiárido	2012 a 2016	Manejo florestal de uso múltiplo integrado, restauração ecológica e difusão de tecnologias para melhor convívio com o semiárido
		2013	Conservação e uso múltiplo integrado e sustentável dos recursos naturais e difusão de tecnologias para melhor convívio com a semiaridez.
3	Educação, Capacitação, Treinamento e Mobilização	2012 e 2013	Campanha educacional e mobilização
		2012 a 2014	Capacitação e treinamento para a mudança do clima
4	Adaptação da Sociedade e Ecossistemas	2012, 2014 a 2016	Componente adaptação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima
		2012 a 2016	Mapeamento de vulnerabilidades à perda de recursos naturais
		2012 e 2016	Planos de gestão territorial e ambiental em terras indígenas
		2013 a 2016	Manejo florestal de uso múltiplo integrado, restauração ecológica e difusão de tecnologias nos biomas brasileiros
		2013	Proteção, recomposição e conexão de áreas naturais
		2013	Adaptação em zona costeira
	2014 e 2015	Conservação e restauração de áreas	

			naturais para manutenção e restabelecimento de serviços ecossistêmicos
5	Monitoramento e Avaliação	2012	Sistemas de alerta contra desastres naturais
		2012	Sistemas de alerta contra desastres naturais – secas
		2012 a 2015	Sistemas de monitoramento de emissões estaduais e municipais
		2012 a 2014	Sistemas de monitoramento de GEE
		2014 a 2016	Estruturação de coleta e bases de informações

Fonte: Elaboração própria com base no PAAR de 2012 a 2016

Quadro 6 - Áreas e Temas Recursos Não Reembolsáveis – PAAR 2017 a 2020

PAAR 2017 a 2020 - RECURSOS NÃO REEMBOLSÁVEIS			
ÁREAS		PREVISÃO EM	TEMAS
1	Mitigação	2017 e 2018	Fontes de energia sustentável e eficiência energética;
		2017 e 2018	Restauração, reflorestamento e prevenção e controle do desmatamento
		2017 e 2018	Recuperação de pastagens degradadas e Integração Lavoura Pecuária e Florestas (iLPF).
2	Educação, Capacitação, Treinamento e Mobilização	2017 e 2018	Promoção da educação, treinamento e conscientização, incluindo atividades de capacitação, articulação e gestão do conhecimento
3	Adaptação da Sociedade e dos Ecossistemas	2017 e 2018	Mapeamento de vulnerabilidades e gestão de riscos
		2017 e 2018	Adaptação baseada em Ecossistemas
		2017 e 2018	Gestão do conhecimento, planejamento e monitoramento de ações de adaptação
4	Mensuração, Relato e Verificação (MRV), transparência e monitoramento.	2017 e 2018	Estruturação de coleta e base de informações
		2017 e 2018	Monitoramento de emissões;
		2017 e 2018	Monitoramento do desmatamento nos biomas; de restauração florestal e reflorestamento; de recuperação de pastagens degradadas e de iLPF.

Fonte: Elaboração própria com base no PAAR de 2017 e 2018

Quadro 7 - Áreas e Temas Recursos Reembolsáveis – PAAR 2011

PAAR 2011 – RECURSOS REEMBOLSÁVEIS	
ÁREAS	TEMAS
1 Mitigação: Infraestrutura	Investimentos em modais de transporte e melhoria da mobilidade urbana
2 Mitigação: Energia	Desenvolvimento tecnológico e da cadeia produtiva para difusão do uso da energia solar
3 Mitigação: Energia	Geração e distribuição local de energia renovável

		(eólica, solar, biomassa e marés
4	Mitigação: Indústria	Investimentos em fornos mais eficientes para a produção de carvão vegetal
5	Mitigação: Indústria	Investimentos em máquinas e equipamentos com maiores os maiores índices de eficiência energética
6	Adaptação: Combate à desertificação	Investimentos públicos e privados em combate à desertificação (viveiros, mudas nativas, revegetação de Áreas de Preservação Permanentes - APPs, produção de frutos, fibras e madeiras nativas)
7	Mitigação e Adaptação: Energia	Racionalização da limpeza urbana e disposição de resíduos sólidos, com aproveitamento para geração de energia

Fonte: PAAR 2011

Quadro 8 - Áreas e Temas Recursos Reembolsáveis – PAAR 2012 a 2020

PAAR 2012 a 2020 – RECURSOS REEMBOLSÁVEIS			
ÁREAS			TEMAS
1	Infraestrutura	2012 a 2018 e 2020	Investimentos em modais de transporte e melhoria da mobilidade urbana
		2015 a 2018 e 2020	Resíduos Sólidos
2	Energias Renováveis	2012 a 2018 e 2020	Desenvolvimento tecnológico de energia solar, eólica, hidráulica, biomassa, de resíduos sólidos urbanos (incluído em 2020) e dos oceanos, e da cadeia produtiva para a difusão do uso de energia solar e dos oceanos
		2012 a 2014	Geração e distribuição local de energia renovável
		2012 a 2014	Racionalização da limpeza urbana e disposição de resíduos preferencialmente com aproveitamento para geração de energia
		2015, 2016 e 2018	Geração de energia elétrica ou conversão energética
		2015, 2017 e 2018	Geração de energia elétrica a partir da energia eólica ou hidráulica
		2017 e 2018	Geração a partir da energia solar, incluindo geração distribuída, e dos oceanos
		2020	Geração de energia elétrica a partir de fontes renováveis em geração distribuída ou autoprodução de energia, até 5 MW.
		2020	Projetos que envolvam energia solar térmica
3	Indústria	2012 a 2018 e 2020	Investimentos em fornos mais eficientes para a produção de carvão vegetal

		2012 a 2018 e 2020	Investimentos em máquinas e equipamentos com maiores índices de eficiência energética
4	Combate à Desertificação (área excluída a partir de 2017)	2012 a 2016	Investimentos públicos e privados em combate à desertificação
5-4	Cidades Sustentáveis e Mudança do Clima (a partir de 2017 passou a ser área 4)	2013 a 2018 e 2020	Apoio a projetos que aumentem a sustentabilidade das cidades, melhorando sua eficiência global e reduzindo o consumo de energia e de recursos naturais
6-5	Florestas Nativas (a partir de 2017 passou a ser área 5)	2013 a 2018 e 2020	Apoio a projetos associados ao manejo florestal sustentável, ao plantio florestal com espécies nativas e à recomposição de cobertura vegetal com espécies nativas
7-6	Gestão e Serviços de Carbono (a partir de 2017 passou a ser área 6)	2013 a 2018 e 2020	Apoio a projetos que melhorem a gestão de emissões de carbono ou que efetivamente reduzam as emissões de gases do efeito estufa
8	Projetos Inovadores	2016	Projetos inovadores relacionados aos empreendimentos apoiáveis nos demais temas

Fonte: Elaboração própria com base no PAAR de 2012 a 2018 e 2020

Relatórios de Execução do FNMC/MMA

De acordo com o Decreto 9.578/2018 (alterado pelo Decreto 10.143/2019), devem ser publicados anualmente os Relatório de Execução sobre o PAAR, conforme artigo:

Art. 9º, § 3º O Ministério do Meio Ambiente e o agente financeiro, após ouvido o Comitê Gestor do FNMC, publicarão relatório sobre a execução do plano anual de aplicação de recursos.

Na página eletrônica do MMA > Acesso à Informação > Apoio a Projetos > FNMC, estão disponíveis os Relatórios de Execução - RE desde 2011. Esses relatórios tem por objetivo apresentar as atividades anuais desenvolvidas pelo FNMC sob o ponto de vista de sua Secretaria-Executiva (Gerência).

Relatórios de Execução BNDES

Conforme o Decreto nº 7.343/2010 (revogado) e o Decreto nº 9.578/2018 (alterado pelo decreto 10.143/2019), deve ser publicado anualmente pelo agente financeiro um Relatório de Execução sobre o PAAR, conforme o seguinte artigo:

Art. 9º, § 3º O Ministério do Meio Ambiente e o agente financeiro, após ouvido o Comitê Gestor do FNMC, publicarão relatório sobre a execução do plano anual de aplicação de recursos.

Os relatórios do BNDES podem ser encontrados na página eletrônica do MMA > Acesso à Informação > Apoio a Projetos > FNMC > Relatórios de Execução. A seguir destaca-se as principais informações dos Relatórios do BNDES.

Relatórios de Gestão do MMA

Seguindo as normas gerais sobre prestação de contas do Tribunal de Contas da União (TCU), anualmente deve ser elaborado o Relatório de Gestão, que segundo a Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020 do TCU, publicada em 30/04/2020, Edição: 82, Seção: 1, pág. 98, é um:

“documento elaborado pelos responsáveis pela Unidade Prestadora de Contas - UPC, que tem como objetivo principal oferecer uma visão clara para a sociedade sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da UPC, no contexto de seu ambiente externo, levam à geração de valor público em curto, médio e longo prazos, além de demonstrar e justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos”.

Até 2014 o FNMC tinha um RG próprio agregado a SMCQ que trazia informações exclusivas sobre o fundo, porém, a partir de 2015 não foi mais possível observar dados específicos somente do FNMC, pois o MMA passou a elaborar o RG de forma integrada.

Os Relatórios de Gestão são divulgados na página eletrônica do TCU > Controle e Fiscalização > Prestação de contas anuais > Consultar relatórios de gestão do MMA > Acesso à Informação > Transparência e Prestação de Contas.

Projetos Apoiados com Recursos Não Reembolsáveis

Na página eletrônica do MMA > Acesso à Informação > Apoio a Projetos > Fundo Nacional sobre Mudança do Clima > Projetos Apoiados, encontra-se um link que permite acesso ao arquivo com informações sobre os projetos apoiados pelo FNMC na modalidade não reembolsável. Em consulta às propriedades desse documento encontra-se o registro de última modificação em 03 de fevereiro de 2021, sendo assim, considera-se estar atualizado. Em análise ao documento, o total de acordos firmados com recursos não reembolsáveis do FNMC com 62 instituições soma mais de R\$ 129 milhões, o valor anual somado a contrapartida do proponente é apresentado na Tabela 4.

Tabela 11 - Valor contratado de projetos não reembolsáveis 2011 a 2020

Ano	Valor Contratado	Valor contrapartida	Valor Total
2011	41.419.565,07	1.703.132,57	43.122.697,64
2012	21.235.644,66	27.776,80	21.263.421,46
2013	24.375.284,00	-	24.375.284,00
2014	9.194.965,98	225.100,00	9.420.065,98
2015	1.000.000,00	-	1.000.000,00
2016	8.655.673,54	188.908,98	8.844.582,52
2017	7.934.678,16	-	7.934.678,16
2018	3.611.556,57	44.504,16	3.656.060,73
2019			
2020	12.040.351,00	12.054,00	12.052.405,00
Total	129.467.718,98	2.201.476,51	131.669.195,49

Fonte: Elaboração própria com base na planilha de projetos apoiados⁸

Considerando apenas os projetos com valores mais expressivos, observa-se conforme Tabela 5, que do valor total de projetos contratados, 9,30% refere-se ao Estado de Rondônia, com o objetivo de encerrar os lixões, iniciado em 2020, e 8,50% destinado ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Informação (MCTI) para implantação do Sistema de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais iniciado em 2011. Percebe-se também que os acordos são firmados principalmente com instituições federais, porém, o RE 2013, destaca que, embora os executores das linhas de ação sejam, em sua maioria, entidades públicas vinculadas à União, alguns projetos terão como executores finais entidades privadas sem fins lucrativos, contratadas por meio de pregão eletrônico, chamadas públicas e manifestações de interesse. O RE 2013 reforça que por meio destas parcerias, o FNMC consegue otimizar suas ações, apoiar mais projetos com os mesmos recursos e menores custos administrativos.

⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/projetos-apoiados>

Tabela 12 - Projetos apoiados com maior volume de recursos 2011 a 2020

Ano	Nº CV OU TED	Nome Projeto	Instituição Conveniente	UF	Instituição	Valor concedido	%
2020	905646-2020	Ações concretas para encerramento de lixões no Estado de Rondônia	Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia -	Rondônia	Municipal	12.040.351,00	9,30
2011	TC 01/2011	Apoio à implantação do Sistema de Monitoramento e Alertas de desastres naturais	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI	Brasil	Federal	11.000.000,00	8,50
2012	Contrato 30/2012	Aquisição de imagens de satélite de alta resolução pelo MMA visando atender aos objetivos de estruturação de sistemas de informação apoiados em banco de imagens na implementação de diferentes programas e projetos	Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável	Brasil	Federal	9.000.000,00	6,95
2013	TC 03/2013	Operação Conjunta do Fundo Nacional do Desenvolvimento Florestal com o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	Serviço Florestal Brasileiro	AM, P.A., AP, P.I.C.E., MA, RN, GO, MG	OSC	8.440.000,00	6,52
2013	004/2013	Plano Estratégico de Recuperação de Dados Meteorológicos Históricos e sua Conversão para Formato Digital	Instituto Nacional de Meteorologia	Brasil	Federal	7.918.000,00	6,12
2011	TC 06/2011	Adaptação da Estação de Cuiabá da Recepção de Dados de Satélites do INPE para recepção de direta de dados do satélite UK-DMC e aquisição de dados por um ano.	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE	Brasil	Federal	6.000.000,00	4,63
2011	TC 02/2011	Fortalecimento da PNRS, a ser realizado por meio da campanha publicitária de utilidade pública, com o conceito “Separe o Lixo e Acerte na Lata”	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM	Brasil	Federal	5.000.000,00	3,86
2012	TC 01/2012	Operação Conjunta do Fundo Nacional do Desenvolvimento Florestal com o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (apoiou 62 projetos)	Serviço Florestal Brasileiro	CE, BA, PE, PB	OSC	4.570.332,39	3,53

Fonte: Adaptado da planilha de projetos apoiados pelo FNMC⁹

Projetos Apoiados com Recursos Reembolsáveis

Em análise aos empreendimentos contratados através da modalidade reembolsável, disponíveis na página eletrônica do BNDES > Menu > Transparência > Central de Downloads, com o filtro instrumento financeiro “Fundo Clima”, observou-se que não são divulgadas as contratações com pessoas físicas, portanto, não é possível identificar o valor total das contratações. A informação sobre o valor total de empreendimentos contratados baseou-se no “II. Quadro Resumo dos Valores Acumulados do Programa Fundo Clima por Subprograma”, disponível no Relatório de Execução do BNDES de 2020. Conforme observado na Tabela 6, o valor de empreendimentos contratados, aprovados ou em análise até 31 de dezembro de 2020 soma mais de R\$ 790, 2 milhões, sendo R\$ 363 milhões somente para o Subprograma Energias Renováveis.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/projetos-apoiados>

Tabela 17 - Posição estimada de operações contratadas pelo BNDES 2013 a 2020

Posição em 31/12/2020						Valores em R\$ mil
Status	Carta Consulta	Enquadrada	Em análise	Aprovada	Contratada	Total Subprograma
Subprograma						
Mobilidade Urbana	-	-	-	-	101.376	101.376
Cidades Sustentáveis e Mudança do Clima	-	-	-	-	21.218	21.218
Máquinas e Equipamentos Eficientes	-	-	-	13.917	208.944	222.861
Energias Renováveis	-	-	35.352	41.333	286.438	363.123
Resíduos Sólidos	-	-	-	-	15.075	15.075
Florestas Nativas	-	-	-	-	39.936	39.936
Projetos Inovadores	-	-	-	-	26.689	26.689
Total Fundo Clima	-	-	35.352	55.250	699.676	790.278

Fonte: Relatório BNDES 2020¹⁰

Fiscalização

O Governo Federal possui a Controladoria-Geral da União – CGU como órgão de controle interno responsável, entre outras atividades, pela realização de auditorias e o Tribunal de Contas da União (TCU) como órgão de controle externo, responsável por analisar e julgar as prestações de contas dos administradores de recursos públicos federais. O FNMC por ser um programa do Governo Federal está sujeito às fiscalizações realizadas por esses órgãos de controle.

5.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FNMC

Para análise da execução orçamentária, foi realizada pesquisa na página eletrônica do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) > Painel do Orçamento > Consulta Livre. Para os filtros utilizou-se os anos de 2010 a 2020 e as Unidades Orçamentárias relacionadas ao FNMC, a saber:

- ❖ **44902** Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e
- ❖ **74916** Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima/FNMC-Ministério do Meio Ambiente
- ❖ **71104** Remuneração de Agentes Financeiros – Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia.

¹⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/relatorios-de-execucao>

A UO 44902 é composta pelas seguintes Ações:

- ❖ 2000 - Administração da Unidade
- ❖ 20EX - Remuneração de Serviço do Agente Financeiro do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC
- ❖ 20G4 - Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos que visem à Mitigação e à Adaptação à Mudança do Clima

A UO 74916 é composta pela Ação:

- ❖ 00J4 – Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima

A UO 71104 é composta pela Ação:

- ❖ 00JY - Remuneração de Serviço do Agente Financeiro do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC (MMA)

E Planos Orçamentários da Ação 00M4 - Remuneração a Agentes Financeiros:

- ❖ 000A - Remuneração de Serviço do Agente Financeiro do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC
- ❖ RO0A - Remuneração de Serviço do Agente Financeiro do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC - Regra de ouro

Ressalta-se que até 2011 existia a Ação 20EX na UO 44902, porém, em 2012 essa Ação alterou seu código para 00JY e passou a integrar a UO 71104. A partir de 2013 continuou na UO 71104, porém, a identificação dessa despesa passou a ser através do Plano Orçamentário com o código 000A. Em 2020 houve a criação de um novo código no Plano Orçamentário denominado RO0A.

Fontes de Recursos

Considerando o Art. 3º da Lei nº 12.114/2009, constituem recursos do FNMC:

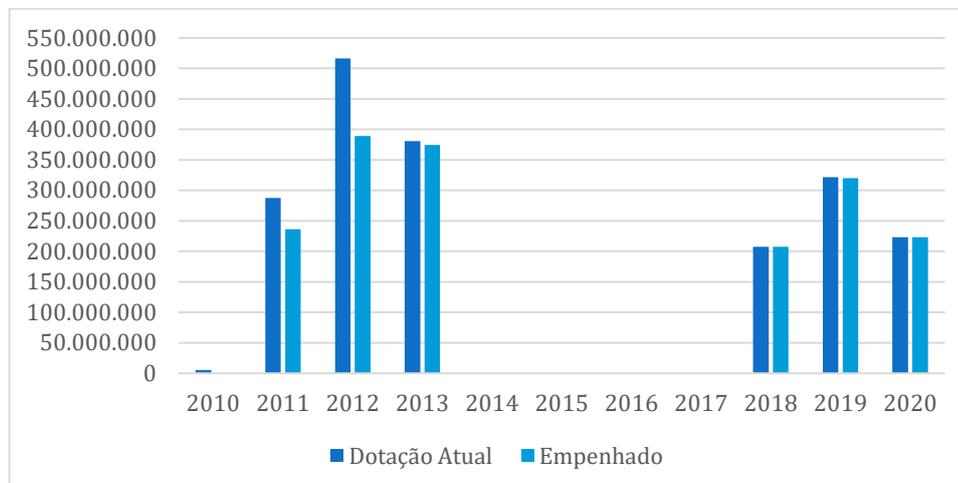
- I - até 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso II do § 2º do art. 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997;
- II - dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais;

- 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; (Redação dada pela Lei nº 13.800, de 2019)
- VIII - rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo; e (Incluído pela Lei nº 13.800, de 2019)
- IX - recursos de outras fontes.(Incluído pela Lei nº 13.800, de 2019)

A lei que criou o FNMC alterou artigos da Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997 que trata sobre a política energética nacional e o monopólio do petróleo. O artigo 50 dessa lei destinava 10% de recursos da participação especial na exploração de petróleo à preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais de qualquer natureza, e não somente os causados pelas atividades da indústria do petróleo (BRASIL, 1997). Conforme Taboulchanas *et al.* (2016) o Projeto de Lei 2.223 de 2007 foi o responsável em ampliar o uso dos recursos de exploração do petróleo e garantir que até 60% dos recursos destinados ao MMA fossem a fonte de receita para as ações de mudanças climáticas.

Para evidenciar as fontes de recursos utilizadas na execução orçamentária do FNMC, foi realizada pesquisa no Painel do Orçamento com a Dotação Atual e o Empenhado de cada ano. Dotação orçamentária é “toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos” (AGÊNCIA SENADO, 2021). Até o exercício de 2013, a principal fonte de recursos do FNMC provinha dos códigos 142 ou 342 – Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo e Gás Natural, conforme observado no Gráfico 2. Com a criação da Lei nº 12.734 de 30 de novembro de 2012, que trouxe novas regras na participação especial de exploração do petróleo, houve a exclusão da destinação específica de 10% ao MMA, por esse motivo, durante o período de 2014 a 2017 não ocorreu previsão de despesas nessa fonte que era a principal do FNMC. Segundo Taboulchanas *et al.* (2016), isso prejudicou as políticas públicas de mudanças climáticas e principalmente seus instrumentos de implementação como o FNMC. A Lei 12.734/2012 teve seus efeitos suspensos em 2013 devido à medida cautelar relacionada à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4917 que tramita no Supremo Tribunal Federal, mas mesmo assim, a fonte de recursos proveniente da exploração do petróleo só voltou a integrar o orçamento do FNMC em 2018.

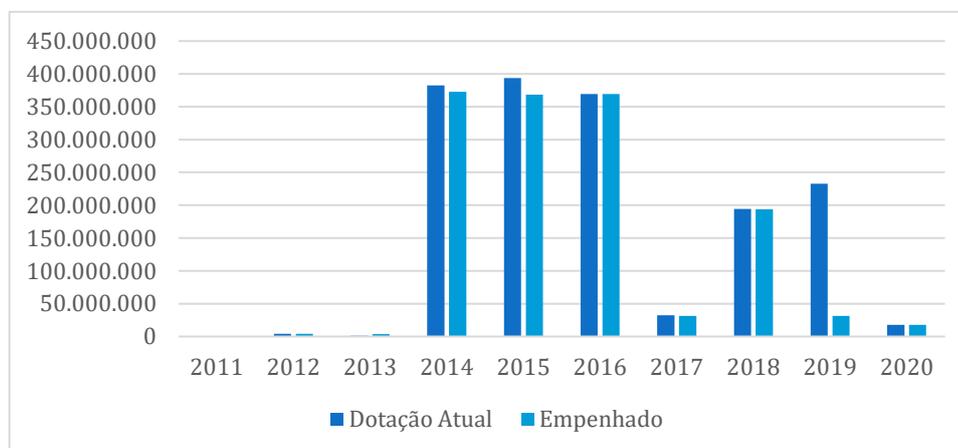
Gráfico 96 - Despesas previstas e executadas com a fonte de recursos “Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos”



Fonte: Elaboração própria com base no SIOP

No período de 2014 a 2017 a principal fonte de recurso prevista para o FNMC, era referente à fonte de código 100 - Recursos Primários de Livre Aplicação, ou seja, recursos ordinários do Tesouro. Houve também previsão e execução de recursos na fonte 280 - Recursos Próprios Financeiros, provenientes do Retorno de Operações, Juros e Encargos Financeiros e Amortização de Empréstimos Contratuais do BNDES e apenas execução (empenho) na fonte 388 - Recursos Financeiros de Livre Aplicação, devido a reabertura de crédito. A partir de 2018 as principais fontes de recursos do FNMC passaram a ser resultantes das fontes de códigos 142 e 280. No ano de 2020 utilizou-se também a fonte 144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações.

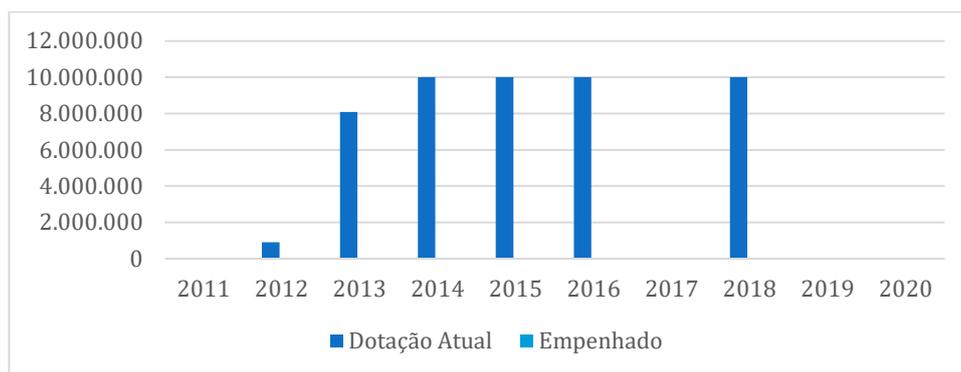
Gráfico 97 - Despesas previstas e executadas com as fontes de recursos de códigos 100, 388, 280 e 144



Fonte: Elaboração própria com base no SIOP

De 2012 a 2016 e em 2018, houve previsão na LOA da fonte de recursos com código 196 - Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais detalhada no Gráfico 4, mas, nunca foi utilizada, porque as negociações com os prováveis doadores não avançaram.

Gráfico 98 - Despesas previstas e executadas com a fonte de recursos “Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais”



Fonte: Elaboração própria com base no SIOP

No total de 2010 a 2020, descontando a Dotação de doações, a qual não recebeu recursos, totalizou-se R\$ 3.569.458.029, desse valor foram empenhados 88%, porém, vários empenhos foram inscritos em restos a pagar e depois anulados, principalmente os referentes aos aditamentos do Contrato com o BNDES, conforme Relatório BNDES 2017. Os relatórios de acesso público encontrados não demonstram os valores de restos a pagar anulados, portanto, o valor efetivamente empenhado provavelmente é bem menor do que o apresentado.

Tabela 19 - Dotação x Empenhado por fonte de recursos

Fontes de recursos	Dotação Atual	Empenhado
Doações	48.996.000	0
Retornos BNDES	549.365.083	315.301.469
Recursos Próprios	1.078.131.070	1.076.878.458
Exploração Petróleo	1.941.961.876	1.750.217.779
Total	3.618.454.029	3.142.397.706

Fonte: Elaboração própria com base no SIOP

5.4 EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNMC

Pagamentos Efetivos

O pagamento efetivo soma o valor pago do empenho emitido no ano corrente mais o valor pago de empenhos inscritos em restos a pagar.

Tabela 20 - Total Execução Financeira FNMC 2011 a 2020

Ano	Pago (A)	RAP Pago (B)	Pagamento Efetivo (C) = (A) + (B)
2011	201.863.267	0	201.863.267
2012	11.605.295	30.613.445	42.218.740
2013	1.284.822	379.408.233	380.693.054
2014	3.357.498	17.004.596	20.362.093
2015	4.129.176	10.628.726	14.757.902
2016	6.687.062	3.655.158	10.342.219
2017	26.866.244	3.413.265	30.279.508
2018	393.890.648	2.050.148	395.940.796
2019	1.567	337.509	339.076
2020	232.847.282	357.719.594	590.566.876
Total	882.532.858	804.830.673	1.687.363.532

Fonte: Elaboração própria com base no SIOP

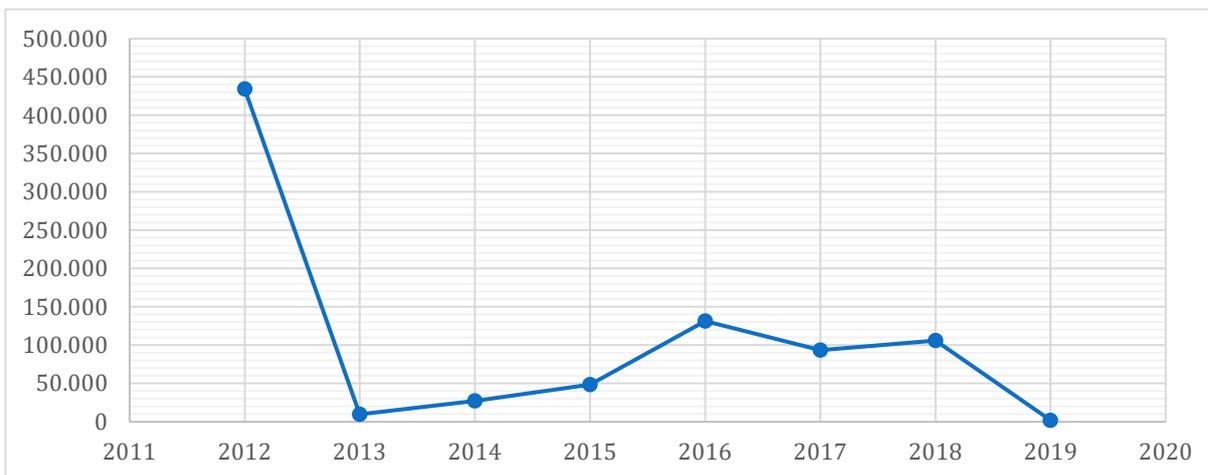
Considerando a Ação 2000 – Administração da Unidade, houve pagamentos efetivos de 2012 a 2019 no total de R\$ 852.388 no grupo Outras Despesas Correntes (diárias e passagens, serviços de terceiros, etc.) , conforme variação demonstrada no Gráfico 5. E, considerando as Ações 20EX e 00JY, mais os Planos Orçamentários 000A e R00A da Ação 00M4 - com adendo para o valor de R\$ 3.206.809 pago em 2014 na Ação 00M4, mas sem detalhamento de PO por ser reabertura de crédito - referentes à Remuneração de Serviço do Agente Financeiro do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC, houve pagamentos efetivos de 2012 a 2020 no total de R\$ 21.423.110, conforme variação demonstrada no Gráfico 6. Os resultados encontrados no SIOP conferem com os dados evidenciados nas planilhas de Movimentação Financeira – Valores recebidos do MMA dos Relatórios de Execução do BNDES, de acordo com a Tabela X.

O Art. 5o, § 3o da Lei 12.114/2009 estabelece que:

Até 2% (dois por cento) dos recursos do FNMC podem ser aplicados anualmente:

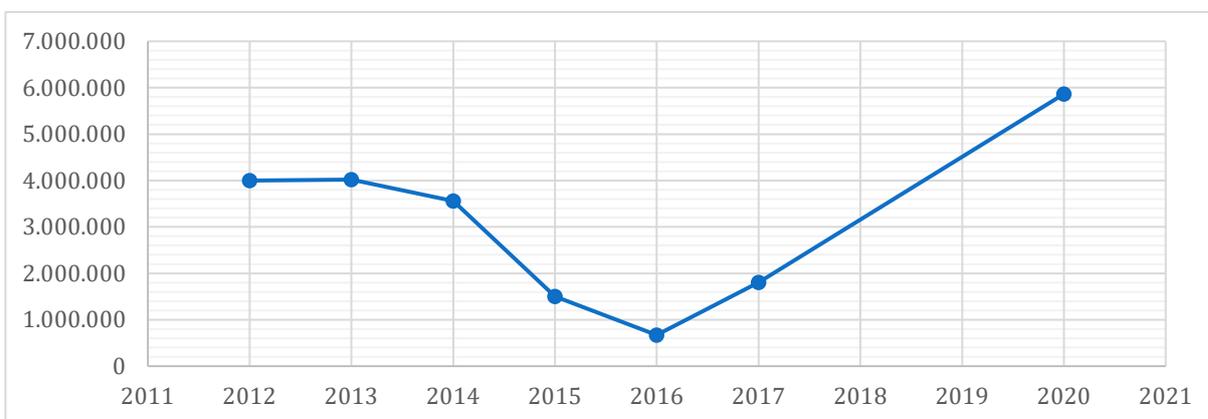
I - no pagamento ao agente financeiro;
 II - em despesas relativas à administração do Fundo e à gestão e utilização dos recursos.

Gráfico 99 - Administração da Unidade – Pagamento Efetivo Anual



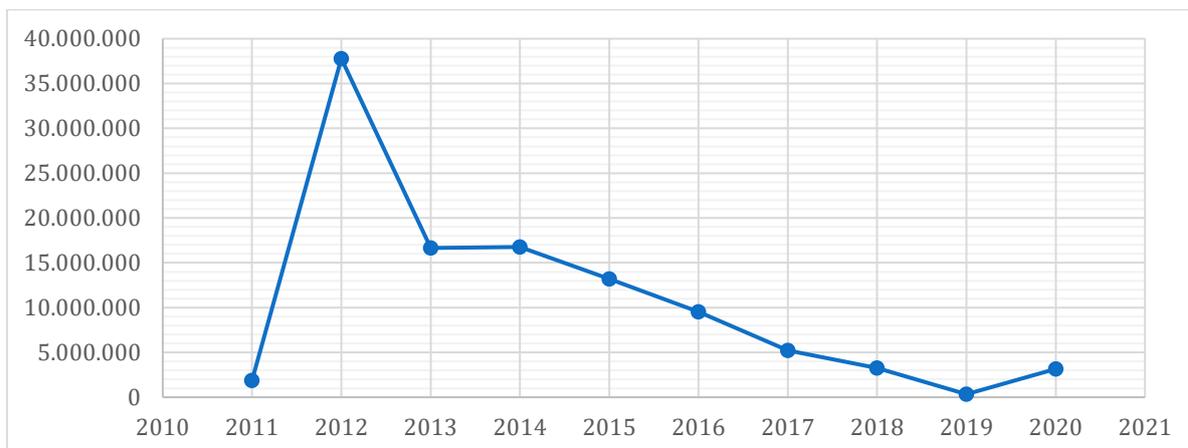
Fonte: Elaboração própria com base no SIOP

Gráfico 146 - Remuneração de Serviços do Agente Financeiro – Pagamento Efetivo Anual



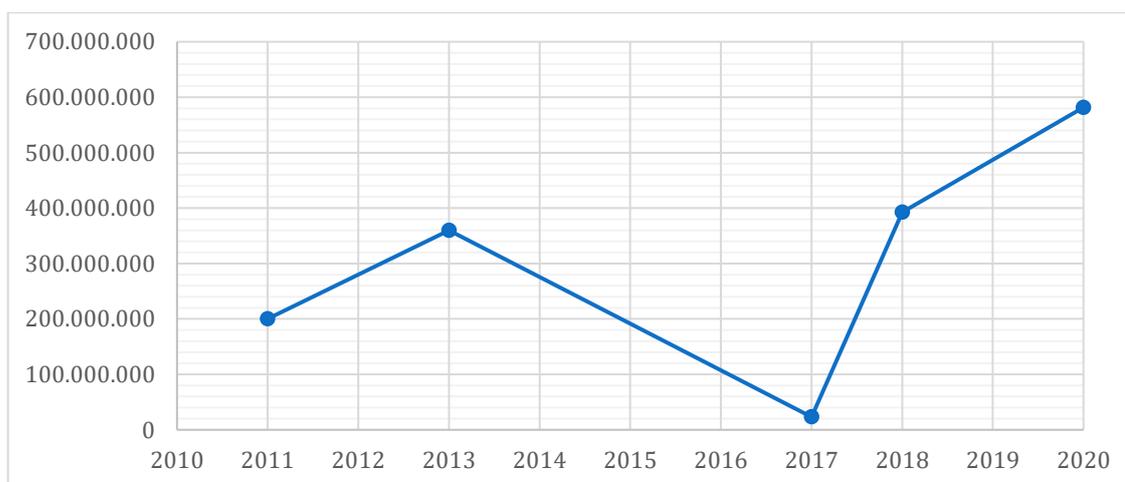
Fonte: Elaboração própria com base no SIOP

Considerando a Ação 20G4 - Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos que visem à Mitigação e à Adaptação à Mudança do Clima, relacionada a modalidade não reembolsável, houve pagamentos efetivos de 2011 a 2020 no total de R\$ 107.781.013, conforme variação demonstrada no Gráfico 7.

Gráfico 175 - Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos – Pagamento Efetivo Anual

Fonte: Elaboração própria com base SIOP

Considerando a Ação 00J4 - Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, relacionada a modalidade reembolsável, houve pagamentos efetivos em 2011, 2013, 2017, 2018 e 2020 no total de R\$ 1.557.307.021, conforme variação demonstrada no Gráfico 8. Os valores previstos nos orçamentos de 2013, 2014 e 2015, inscritos em restos a pagar, foram cancelados devido ao decurso do prazo prescricional de 2 anos e meio, conforme o Relatório Financeiro¹¹ FNMC 2º trimestre 2020 do BNDES. Os resultados encontrados no SIOP conferem com os dados evidenciados nas planilhas de Movimentação Financeira – Valores recebidos do MMA dos Relatórios de Execução do BNDES, conforme Tabela 11.

Gráfico 176 - Financiamento de Projetos BNDES – Pagamento Efetivo Anual 2011 a 2020

Fonte: Elaboração própria com base SIOP

¹¹ Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundacional-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima-fnmc/relatorios-fnmc>

No geral, o total de pagamentos efetivos realizados pelo Governo Federal com despesas relacionadas ao FNMC no período de 2010 a 2020, somaram R\$ 1.687.363.532, conforme demonstrado na Tabela 9.

Tabela 21 - Total de Pagamentos Efetivos vinculados ao FNMC – 2010 a 2020

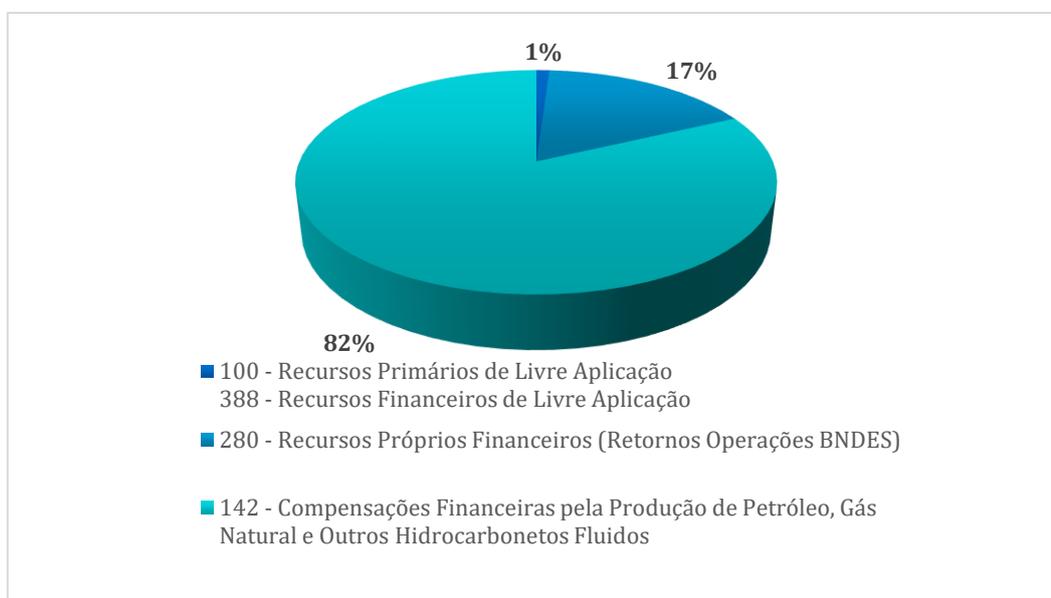
Ação	Pago	RAP Pago	Pagamento Efetivo	%
2000 - Administração da Unidade	716.242,58	136.145,19	852.387,77	0,05
20EX, 00JY e 00M4 - Remuneração de Serviço do Agente Financeiro do FNMC	-	21.423.110,00	21.423.110,00	1,27
20G4 - Fomento a Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	33.219.533,78	74.561.479,42	107.781.013,20	6,39
00J4 - Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	848.597.082,00	708.709.939,00	1.557.307.021,00	92,29
Total			1.687.363.531,97	100,00

Fonte: Elaboração própria com base SIOP

Pagamentos efetivos por fonte de recursos

Considerando o total de pagamentos efetivos de 2010 a 2020 por fontes de recursos, a principal fonte utilizada refere-se aos recursos provenientes da exploração do petróleo, a segunda refere-se aos retornos das operações dos recursos repassados ao BNDES e a menos utilizada refere-se a recursos próprios do Tesouro Nacional.

Gráfico 177 - Pagamentos efetivos por fontes de recursos – 2010 a 2020



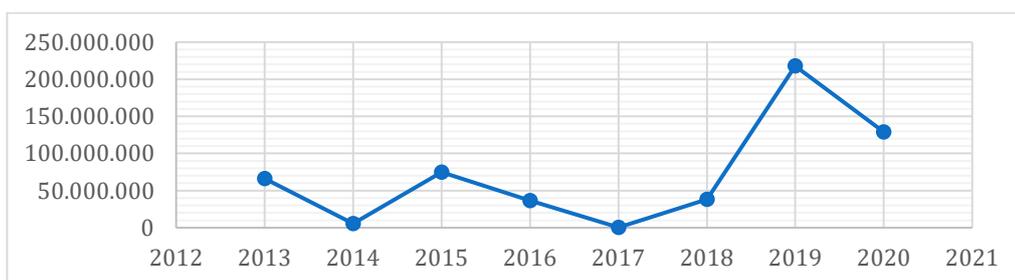
Fonte: Elaboração própria com base SIOP

Desembolsos BNDES (Modalidade Reembolsável)

Em análise ao total de desembolsos realizados pelo BNDES no período de 2013 a 2020, referente aos empreendimentos vinculados ao instrumento financeiro “Fundo Clima”, na página

eletrônica do BNDES > Menu > Transparência> Central de Downloads, verificou-se o total desembolsado no valor de R\$ 567.840.855, conforme evolução demonstrada no Gráfico 10. Esse valor difere do total evidenciado nas planilhas de Movimentação Financeira – Liberações realizadas com recursos do FNMC dos Relatórios de Execução do BNDES que somam R\$ 583.639.869,76, de acordo com a Tabela 11.

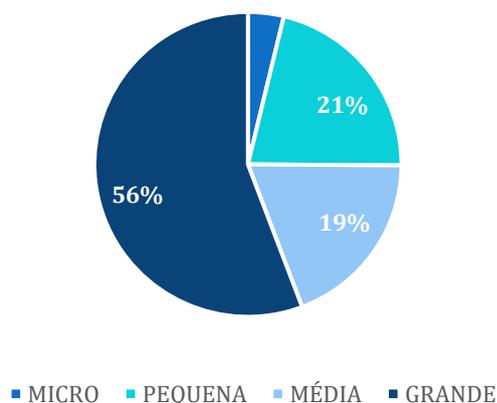
Gráfico 178 - Desembolso anual BNDES de operações do “Fundo Clima”



Fonte: Elaboração própria com base nos dados na Central de Download do BNDES

Considerando os desembolsos por porte de empresa, mais da metade das operações referem-se às empresas de grande porte, as médias e pequenas empresas estão praticamente na mesma proporção. O relatório de desembolsos não faz menção sobre a indisponibilidade de informações sobre pessoa física, portanto, entende-se que estas integram as micro empresas.

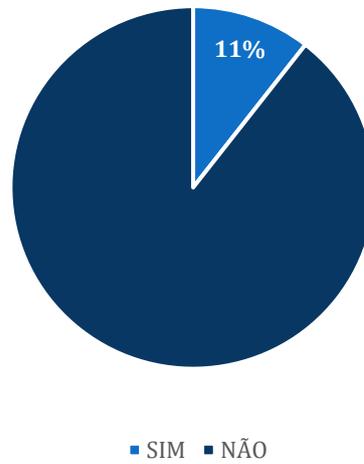
Gráfico 179 - Desembolsos por porte de empresa 2013 a 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados na Central de Download do BNDES

Considerando que também são disponibilizados recursos para aplicação em empreendimentos inovadores, observou-se que do total desembolsado apenas 11% são relacionados à inovação.

Gráfico 180 - Desembolsos de empreendimentos inovadores? - 2013 a 20



Fonte: Elaboração própria com base nos dados na Central de Download do BNDES

Considerando a distribuição dos desembolsos por estados, observou-se que as regiões mais atendidas foram Sudeste e Sul, com destaque para o estado do Rio de Janeiro que representa 11,6% do total desembolsado.

Gráfico 207 - Desembolsos por estado 2013 a 2020



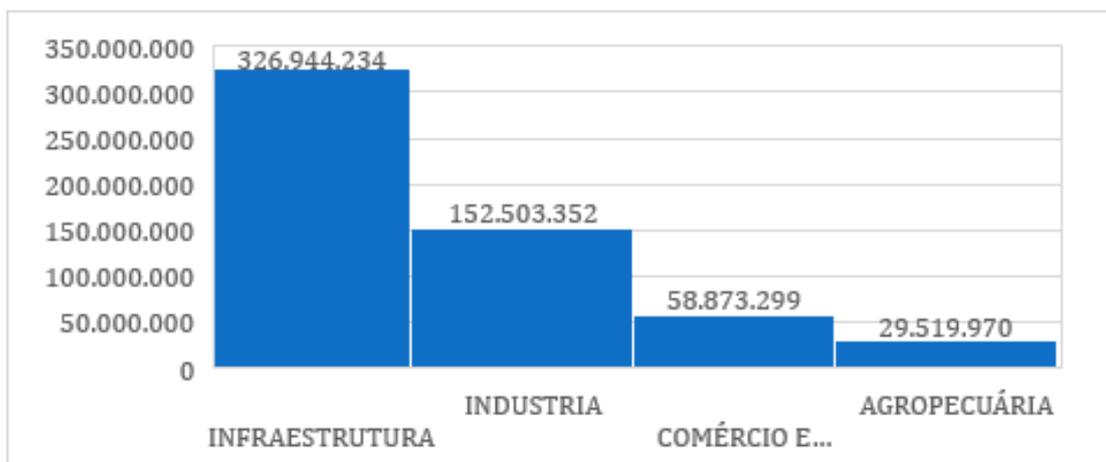
Fonte: Elaboração própria com base nos dados na Central de Download do BNDES

Em consulta ao Programa Fundo Clima na página eletrônica do BNDES¹², verificou-se que o mesmo se divide em nove subprogramas, a saber:

- **Mobilidade Urbana**: Destinado a projetos que contribuam para reduzir a emissão de gases do efeito estufa e de poluentes locais no transporte coletivo urbano de passageiros e para a melhoria da mobilidade urbana em regiões metropolitanas.
- **Cidades Sustentáveis e Mudança do Clima**: Apoio a projetos que aumentem a sustentabilidade das cidades, melhorando sua eficiência global e reduzindo o consumo de energia e de recursos naturais.
- **Máquinas e Equipamentos Eficientes**: Voltado ao financiamento à aquisição e à produção de máquinas e equipamentos com maiores índices de eficiência energética ou que contribuam para a redução de emissão de gases do efeito estufa.
- **Energias Renováveis**: Apoio a investimentos em geração e distribuição local de energia renovável a partir do uso de biomassa, exceto cana-de-açúcar, da captura da radiação solar, dos oceanos e da energia eólica no caso de sistemas isolados; e investimentos em atividades voltadas para o desenvolvimento tecnológico dos setores de energia solar, dos oceanos, energia eólica e da biomassa, bem como para o desenvolvimento da cadeia produtiva dos setores de energia solar e dos oceanos.
- **Resíduos Sólidos**: Apoio a projetos de racionalização da limpeza urbana e disposição de resíduos preferencialmente com aproveitamento para geração de energia localizados em um dos municípios prioritários identificados pelo Ministério do Meio Ambiente.
- **Carvão Vegetal**: Destinado a investimentos para a melhoria da eficiência e sustentabilidade da produção de carvão vegetal.
- **Florestas Nativas**: Voltado a projetos associados ao manejo florestal sustentável; ao plantio florestal com espécies nativas, incluindo a cadeia de produção; ao beneficiamento; e ao consumo de produtos florestais de origem sustentável; bem como ao desenvolvimento tecnológico destas atividades.
- **Gestão e Serviços de Carbono**: Destinado a projetos que melhorem a gestão de emissões de carbono ou que efetivamente reduzam as emissões de gases de efeito estufa.
- **Projetos Inovadores**: Apoio a projetos inovadores relacionados aos empreendimentos apoiáveis nos demais subprogramas do Programa Fundo Clima.

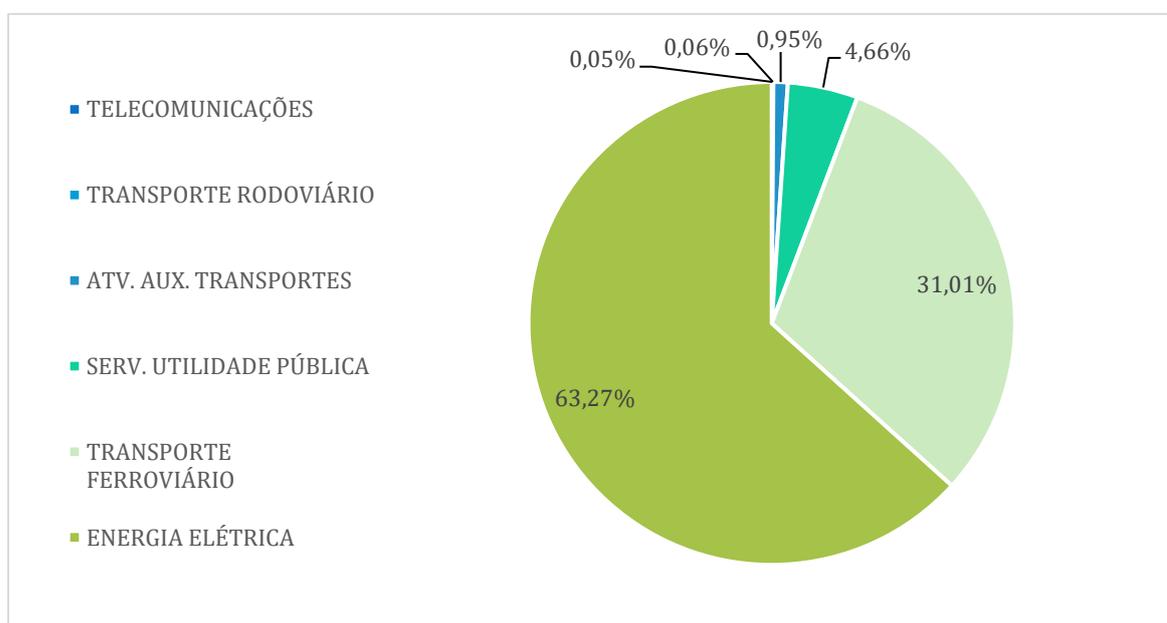
Porém, em consulta aos desembolsos na Central de Downloads do BNDES, não há a especificação das operações por subprograma, mas sim, por Setor CNAE, Subsetor CNAE Agrupado, Setor BNDES e Subsetor BNDES, portanto, para demonstrar o destino dos desembolsos por área, utilizou-se a informação do Setor BNDES e o desdobramento por Subsetor BNDES para os setores mais relevantes.

12 Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima>

Gráfico 234 - Desembolsos por Setor BNDES 2013 a 2020

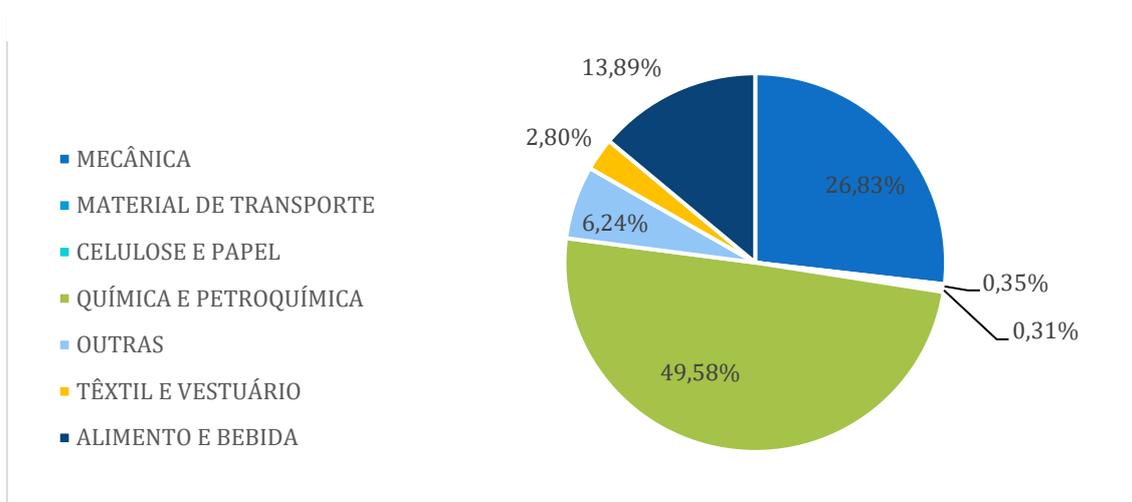
Fonte: Elaboração própria com base nos dados na Central de Download do BNDES

O Setor Infraestrutura representa 57,5% do desembolso total, sendo seu subsetor “Energia Elétrica” o mais relevante.

Gráfico 260 - Infraestrutura - Subsetor BNDES 2013 a 2020

Fonte: Elaboração própria com base nos dados na Central de Download do BNDES

Considerando os Subsetores do Setor Indústria, quase 50% do valor desembolsado refere-se à indústria química e petroquímica.

Gráfico 280 - Indústria - Subsetor BNDES 2013 a 2020

Fonte: Elaboração própria com base nos dados na Central de Download do BNDES

Devoluções do BNDES ao MMA

Em consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal > Consultas Detalhadas > Receitas Públicas, utilizando no filtro o órgão 44902 – Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, foi possível visualizar todas as receitas recebidas do BNDES referentes aos retornos das operações contratadas e remuneração das disponibilidades. No total, foram recebidos pelo MMA até 2020 o valor de R\$ 285.603,913,58, esse resultado confere com os dados evidenciados nas planilhas de Movimentação Financeira – Retorno de recursos ao MMA dos Relatórios de Execução do BNDES, conforme Tabela 11.

Tabela 22 - Receitas no MMA recebidas do BNDES 2013 a 2020

Ano	Descrição Receitas	Receita Realizada
2014	13210000 - JUROS DE TITULOS DE RENDA	20.000.000,00
2016	13210011 - REMUNERACAO DE DEPOSITOS BANCARIOS-PRINCIPAL	7.613.119,00
2017	23000611 - AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS CONTRATUAIS-PRINC.	23.483.000,00
2017	16400111 - RETORNO DE OP.,JUR.E ENC.FINANCEIROS-PRINC.	7.297.000,00
2018	23000611 - AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS CONTRATUAIS-PRINC.	18.594.000,00
2018	16400111 - RETORNO DE OP.,JUR.E ENC.FINANCEIROS-PRINC.	11.105.000,00
2018	13210011 - REMUNERACAO DE DEPOSITOS BANCARIOS-PRINCIPAL	163.100.464,00
2020	23000611 - AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS CONTRATUAIS-PRINC.	22.366.000,00
2020	16400111 - RETORNO DE OP.,JUR.E ENC.FINANCEIROS-PRINC.	2.330.081,58
2020	13210051 - JUROS DE TITULOS DE RENDA-PRINCIPAL	9.715.249,00
Total		285.603.913,58

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência do Governo Federal¹³

13 Disponível em:

<https://www.portalttransparencia.gov.br/receitas/consulta?paginaacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&diacaoOrdenacao=asc&de=2014&ate=2020&orgaos=OR44902&colunasSelecionadas=ano%20CorgaoSuperior%20ReceitaRealizada>

Consolidação das Movimentações Financeiras BNDES

A Tabela 11 apresenta a consolidação dos dados das planilhas de movimentações financeiras dos Relatórios de Execução do BNDES. Até 2017 os relatórios de saldos financeiros eram acumulados e a partir de 2018 passaram a apresentar somente a movimentação financeira no exercício, portando utilizou-se o acumulado de 2017, mais os valores anuais de 2018 a 2020.

Tabela 23 - Consolidação Movimentações Financeiras BNDES/FNMC 2012 a 2020

Ano	Recebido do MMA/FNMC	Rendimentos + Retornos	Devolução ao MMA	Remuneração Agente Financeiro	Liberações	Disponível
2012 a 2017	575.559.076,00	364.858.853,11	58.393.119,00	25.391.113,17	157.367.826,27	699.265.870,67
2018	415.749.800,00	72.932.410,96	192.799.464,00	4.272.628,69	79.649.138,24	911.226.850,70
2019		74.527.147,19		6.087.673,27	217.772.847,41	761.893.477,21
2020	587.421.255,00	48.933.858,97	34.411.330,58	11.773.751,67	128.850.057,84	1.223.213.451,09
Total	1.578.730.131,00	561.252.270,23	285.603.913,58	47.525.166,80	583.639.869,76	1.223.213.451,09

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Execução BNDES 2017 a 2020¹⁴

Conforme observado na Tabela 11, o total de R\$ 561.252.270,23 representa os valores oriundos das aplicações, composto pela remuneração das disponibilidades, mais os retornos das operações de financiamento, representando 35,5% do total de recursos recebidos do MMA/FNMC. Desse total de rendimentos mais retornos das aplicações, cerca de 50% já foi devolvido ao MMA.

A coluna Remuneração do Agente Financeiro segue as orientações da Resolução nº 4.267/2013 que dispõe sobre os financiamentos com recursos do FNMC e representa cerca de 8% das liberações/desembolsos das operações.

De acordo com o Relatório de Execução BNDES 2020, o valor disponível de recursos do FNMC no BNDES em 31 de dezembro de 2020 soma mais de R\$ 1,2 bilhões.

¹⁴Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/relatorios-de-execucao>

6 MATERIAIS E MÉTODOS

Sheriffdeen *et al.* (2020) desenvolveram um método completo com indicadores para analisar a eficácia institucional dos mecanismos nacionais de financiamento climático, inclusive esse método foi aplicado no Fundo Fiduciário de Mudança Climática da Indonésia (ICCTF). O termo “eficácia institucional” utilizado pelos autores refere-se às informações sobre a capacidade das instituições em atrair e gerenciar adequadamente as finanças climáticas, bem como monitorar e avaliar seus impactos. Mizrahi (2003) reforça que o fortalecimento da capacidade é fundamental para o desenvolvimento, e que a análise da capacidade pelo nível institucional, inclui: regras e procedimentos de operações governamentais e funcionários públicos, recursos financeiros do governo para realizar suas atividades e responsabilidades do governo pelas iniciativas de desenvolvimento.

Com base em uma extensa pesquisa na literatura sobre estruturas e princípios de financiamento do clima, Sheriffdeen *et al.* (2020) identificaram vinte e um indicadores e os classificaram em cinco dimensões, a saber: Estrutura Legal e Regulatória, Mobilização de recursos e Sustentabilidade, Governança e Alocação de recursos, Monitoramento e Avaliação e Responsabilidade e Transparência. Segundo os autores, a avaliação da eficácia institucional “ajuda a compreender a capacidade (ou a falta dela) das instituições financeiras climáticas para atingir os objetivos para os quais foram estabelecidas” (SHERIFFDEEN *et al.*, 2020, pág. 362), o que contribui para “aumentar a confiança dos investidores e doadores através de planos e orçamentos mais transparentes e informados sobre os riscos” (SHERIFFDEEN *et al.*, 2020, pág. 359). Os autores ressaltam que esse método não oferece uma avaliação abrangente das instituições nacionais de financiamento climático, mas fornece aos formuladores de políticas uma visão geral das lacunas existentes e das áreas que precisam de mais cuidados, possibilitando rearranjos e correções de forma integrada.

O FNMC é um importante instrumento para gerenciar os financiamentos climáticos (FLYNN, 2011), o objetivo desse estudo é analisar sua eficácia institucional no período de 2009 a 2020, considerando cinco dimensões: Estrutura Legal e Regulatória; Mobilização de recursos e Sustentabilidade; Governança e Alocação de recursos; Monitoramento e Avaliação; e Responsabilidade e Transparência. Essa pesquisa classifica-se como descritiva e utiliza a pesquisa documental como procedimento técnico para coleta de dados. Segundo Gil (2002) a pesquisa documental constitui uma fonte rica e estável de dados, mas apresenta críticas relacionadas à não representatividade e à subjetividade dos documentos. Para lidar com essas limitações o autor destaca a relevância em considerar grandes números de documentos e suas

diversas implicações antes da conclusão final. Gil (2002, p. 47) destaca que “algumas pesquisas elaboradas com base em documentos são importantes não porque respondem definitivamente a um problema, mas porque proporcionam melhor visão desse problema ou, então, hipóteses que conduzem a sua verificação por outros meios”.

Os documentos foram selecionados considerando a análise preliminar de Poupart *et al.* (2008) quanto ao contexto; os autores; a autenticidade, confiabilidade e natureza do texto; conceitos-chave e estrutura lógica do texto (Quadro 9). Foram selecionados oitenta documentos no geral, destes trinta e três são de publicação anual obrigatória relacionados ao planejamento e execução do FNMC, trinta e dois são atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do Comitê Gestor do FNMC, dez são leis e regulamentos relevantes ligados direta ou indiretamente ao FNMC e cinco são relatórios de fiscalização relacionados ao FNMC encontrados na base de dados dos órgãos de auditoria CGU e TCU.

Quadro 9 - Documentos selecionados para análise conforme critérios de Poupart *et al.* (2008)

Documentos	Contexto	Autores	Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto	Conceitos-chave e estrutura lógica do texto
Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR	Planejamento anual das ações apoiadas com recursos do FNMC.	Equipe técnica do FNMC/MMA	Relatório de domínio público, aprovado pelo Comitê Gestor e publicado anualmente no site do FNMC/MMA, conforme Art. 9º do Decreto 9.578/2018.	Diretrizes bienais; projetos em execução; recursos orçamentários; áreas, temas e regiões prioritárias; modalidades de seleção e formas de execução para aplicação dos recursos; limites de despesas.
Relatórios de Execução FNMC/MMA	Apresentar as atividades desenvolvidas anualmente pelo FNMC sob o ponto de vista de sua Secretaria-Executiva (Gerência).	Equipe técnica e administrativa do FNMC/MMA	Relatório de domínio público, aprovado pelo Comitê Gestor e publicado anualmente no site do FNMC/MMA, conforme Art. 9º, § 3º do Decreto 9.578/2018.	Estrutura organizacional; atividades desenvolvidas; diretrizes e prioridades; projetos e recursos aplicados; desafios e dificuldades.
Relatórios de Execução BNDES	Andamento e desempenho anual da execução dos recursos reembolsáveis do FNMC.	Área de Gestão Pública e Socioambiental (AGS) do BNDES	Relatório de domínio público, aprovado pelo Comitê Gestor e publicado anualmente no site do FNMC/MMA, conforme Art. 9º, § 3º do Decreto 9.578/2018.	Projetos financiados; monitoramento de GEE; movimentação financeira.
Relatório de Gestão Anual do MMA	Oferecer uma visão clara para a sociedade sobre estratégias, governança, desempenho e perspectivas.	Órgãos específicos e singulares integrantes da estrutura do MMA.	Relatório de domínio público, publicado anualmente no site do MMA para prestação de contas ao TCU (IN nº 84 de 22/04/2020).	Execução; recursos; prioridades.
Atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do Comitê Gestor	Reuniões semestrais para discussão e aprovação de ações relacionadas ao FNMC.	Equipe técnica e administrativa do FNMC/MMA e Comitê Gestor	Relatório de domínio público, aprovado pelo Comitê Gestor e publicado no site do FNMC/MMA, conforme Art. 14, § 6º do Decreto 9.578/2018.	Indicadores; acompanhamento; medição; avaliação; contingenciamento; dificuldade; escassez; prioridade; revisão; reestruturação; transparência.
Relatórios de Auditoria	Apontamentos nas fiscalizações relacionados ao FNMC.	Audidores da CGU e TCU	Relatórios de domínio público pesquisados na base de dados da CGU e do TCU utilizando os termos “FNMC” e “Fundo Clima”.	Improbidade; irregularidade; impropriedade; regularização; insuficiência; avaliação; indicador; monitoramento; acompanhamento; desempenho; transparência.
Leis e regulamentos	Lei nº 12.114/2009 -institui o FNMC; Decretos nºs 7.343/2010 e 9.578/2018 – regulamentam o FNMC; Decretos nºs 10.143/2019 e 13.800/2019 – alteraram o regulamento do FNMC; Lei nº 12.187/2009 – PNM; Lei nº 9.478/1997 – Exploração Petróleo; Decretos nºs 8.975/2017, 9.672/2019 e 10.455/2020 – Estrutura organizacional MMA	Presidência da República - Subchefia para Assuntos Jurídicos	Leis e Decretos publicados no DOU.	Leis e Decretos que impactam direta ou indiretamente o FNMC. Finalidade; Competências; Aplicação; Fonte de Recursos; Estrutura organizacional

Fonte: Elaboração própria

O tratamento dos dados realizou-se através da análise de conteúdo qualitativa. Conforme Laville e Dionne (1999) a análise de conteúdo não é um método rígido e sim um conjunto de possíveis caminhos para revelação/reconstrução do sentido de um conteúdo. Para a análise dos documentos utilizou-se os indicadores que compõem as cinco dimensões de eficácia institucional propostas por Sherifdeen *et al.* (2020) apresentados no Quadro 10. Houve a leitura de todos os documentos citados no Quadro 9 e recorte dos conteúdos relacionados às dimensões: Estrutura Legal e Regulatória; Mobilização de recursos e Sustentabilidade; Governança e Alocação de recursos; Monitoramento e Avaliação; e Responsabilidade e Transparência. Conforme Laville e Dionne (1999) o modelo de análise utilizado é fechado, pois as dimensões foram decididas a priori, apoiando-se em um ponto de vista teórico que se submete a prova da realidade. Ainda segundo esses autores, embora o modelo fechado seja frequentemente recomendado, algumas pessoas desaprovam a sua extrema rigidez.

A modalidade de análise e interpretação de dados qualitativa visa conservar a forma literal dos dados, fixando-se nas variações de sentido e elos lógicos que existem entre as unidades analisadas (LAVILLE; DIONNE, 1999). Após leitura dos documentos e recorte dos conteúdos (vide anexo), procedeu-se a classificação dos indicadores que compõe as cinco dimensões de eficácia institucional, e para tanto utilizou-se a seguinte escala de nível, conforme parâmetros especificados no Quadro 10.

Atende: atende de forma satisfatória as medidas esperadas.

Atende parcialmente: atende, mas precisa de complemento ou melhorias para que as medidas sejam satisfatórias.

Não atende: não atende de forma satisfatória ou atende minimamente, precisa de desenvolvimento total ou quase que total para atender às medidas esperadas.

Quadro 10 - Indicadores que compõem as cinco dimensões propostas por Sherifdeen *et al.* (2020) para medir o nível de eficácia institucional do FNMC

DIMENSÕES	INDICADORES	PARÂMETROS
<u>Estrutura legal e regulatória</u>	1. <i>Clareza das leis e regulamentos que regem o fundo</i>	Interpretação do texto normativo sem dúvidas sobre seu conteúdo e aplicação (Atende); Interpretação do texto normativo com poucas dúvidas sobre seu conteúdo e aplicação (Atende parcialmente); Interpretação ambígua do texto normativo com muitas dúvidas sobre seu conteúdo e aplicação (Não atende)
	2. <i>Leis e regulamentos não são contraditórios nem se sobrepõem a outras instituições</i>	Não há nenhum tipo de conflito ou interferência com outros textos normativos (Atende); Há conflitos e interferências com outros textos normativos, mas medidas de correções estão sendo adotadas (Atende parcialmente); Há conflitos e interferências com outros textos normativos e não há nenhuma medida para saná-los (Não atende)
	3. <i>As leis permitem</i>	A canalização de recursos abrange possibilidades suficientes e

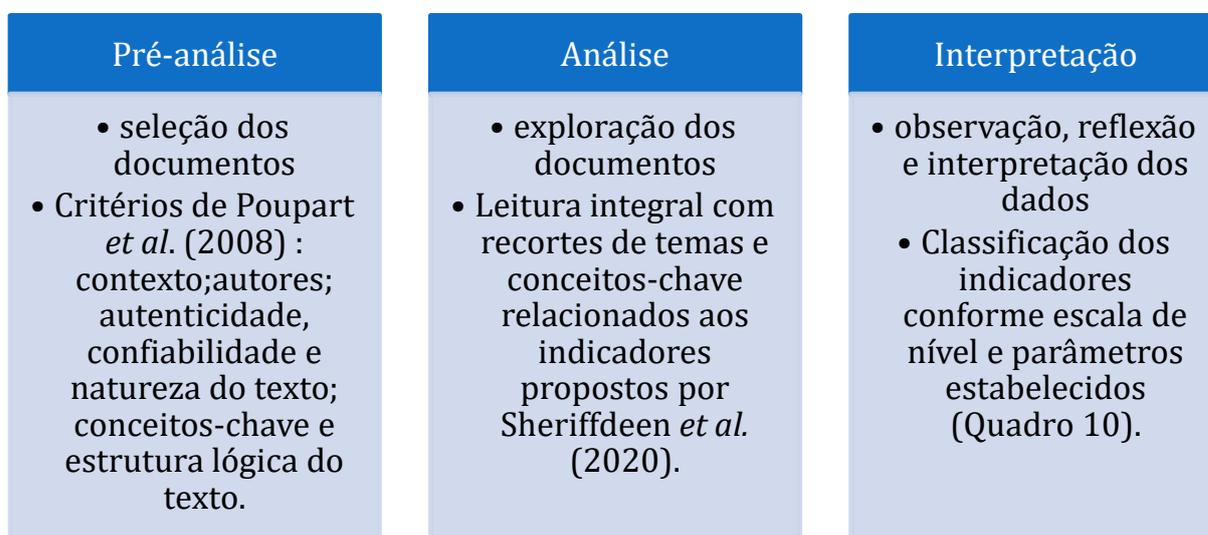
	<i>uma mobilização máxima e eficiente de fundos</i>	satisfatórias (Atende); A canalização de recursos abrange diversas possibilidades, mas pode ser complementada e/ou aperfeiçoada (Atende parcialmente); Canalização de recursos escassa e/ou ineficiente (Não atende)
	<i>4. As leis permitem desembolsos e alocações eficientes/oportunos</i>	Estabelece processos satisfatórios de planejamento, gestão e aprovação das alocações e desembolsos, ocorrendo sem interferências ou conflitos (Atende) Estabelece processos de planejamento, gestão e aprovação das alocações e desembolsos, porém, não são adequadamente satisfatórios necessitando de complementos e/ou melhorias (Atende parcialmente) Não estabelece ou estabelece minimamente processos de planejamento, gestão e aprovação das alocações e desembolsos (Não atende).
	<i>5. Leis e regulamentos aumentam/melhoraram a transparência e prestações de contas do Fundo</i>	Determina a elaboração e publicação de relatórios relacionados ao planejamento e execução das atividades, bem como a fiscalização por órgãos de controle interno e externo (Atende) Determina a elaboração, mas não a publicação, de relatórios relacionados ao planejamento e/ou execução das atividades e estabelece fiscalização por órgão de controle (Atende parcialmente) Não estabelece elaboração e publicação de relatórios relacionados ao planejamento e execução das atividades (Não atende)
<u>Mobilização de recursos e sustentabilidade</u>	<i>6. As fontes de recursos são conhecidas e garantidas ao longo do ciclo de financiamento a longo prazo</i>	As fontes de recursos são previstas, classificadas e possuem estabilidade a longo prazo (Atende) As fontes de recursos são previstas, classificadas, mas não possuem estabilidade a longo prazo (Atende parcialmente) As fontes de recursos são imprevistas e instáveis (Não atende)
	<i>7. O Fundo provém de todas as fontes possíveis</i>	Recebe recursos regularmente de diversas fontes nacionais, internacionais e privadas (Atende) Recebe recursos regularmente apenas de fontes públicas nacionais (Atende parcialmente) Não recebe ou recebe poucos recursos e de forma esporádica (Não atende)
	<i>8. Inovação na captação de fundos</i>	Mobilização e conquista frequente de novas oportunidades de captação de recursos (Atende) Mobilização e conquistas não frequentes ou nulas de novas oportunidades de captação de recursos (Atende parcialmente) Nenhum tipo de mobilização para buscar novas oportunidades de captação de recursos (Não atende)
	<i>9. Os recursos e suas fontes estão aumentando de forma adicional e crescente</i>	Os recursos bem como suas fontes estão evoluindo de forma adicional e crescente (Atende) Os recursos bem como suas fontes se mantêm sem significativas variações (Atende parcialmente) Os recursos bem como suas fontes não apresentam evolução adicional e crescente (Não atende)
<u>Governança e alocação de fundos</u>	<i>10. Representação equitativa e justa das partes interessadas</i>	A aprovação dos programas e projetos é realizada por atores de setores públicos, privados, Comunidade Científica, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e Organizações da Sociedade Civil, entre outros (Atende) A aprovação dos programas e projetos possui diversos atores, mas pode ser melhorada com o complemento de outros atores (Atende parcialmente) A aprovação dos programas e projetos é de competência apenas da equipe executora (Não atende)
	<i>11. Independência do interesse/pressão dos doadores</i>	As aprovações dos programas e projetos ocorrem de forma independente sem nenhum tipo de pressão por parte dos cedentes dos recursos (Atende) Ocorreram algumas pressões por parte dos concedentes dos recursos que impactaram parcialmente as aprovações dos

		<p>programas e projetos (Atende parcialmente)</p> <p>A maioria das aprovações dos programas e projetos seguiu o interesse e pressão dos cedentes dos recursos (Não atende)</p>
	<p><i>12. Capacidade e habilidade adequadas para gerir o fundo climático</i></p>	<p>A composição da equipe técnica é suficiente, estável e especializada para executar as atividades relacionadas à gestão do Fundo (Atende)</p> <p>A composição da equipe técnica apresenta limitações, porém, busca e estabelece alternativas para aperfeiçoar a execução das atividades relacionadas à gestão do Fundo (Atende parcialmente)</p> <p>A composição da equipe técnica é insuficiente, instável e despreparada para executar as atividades relacionadas à gestão do Fundo (Não atende)</p>
	<p><i>13. Facilmente acessível aos mais vulneráveis</i></p>	<p>Há aprovação de vários projetos para identificar e alocar recursos nas áreas vulneráveis (Atende)</p> <p>Há aprovação de projetos direcionados às áreas consideradas vulneráveis, porém, sem um estudo de identificação de áreas vulneráveis (Atende parcialmente)</p> <p>Não aprovação de projetos para identificar e alocar recursos nas áreas vulneráveis (Não atende)</p>
	<p><i>14. Apoiar e se alinha com as prioridades nacionais de mudança climática</i></p>	<p>Planejamento e execução das atividades conforme diretrizes de políticas sobre mudanças climáticas e Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), além de parcerias estratégicas com outras instituições com finalidades e missões semelhantes à mudança do clima (Atende)</p> <p>O planejamento e/ou execução das atividades estão levemente alinhados com as diretrizes de políticas sobre mudanças climáticas (Atende parcialmente)</p> <p>O planejamento e a execução das atividades não estão alinhados com as diretrizes das políticas sobre mudança do clima (Não atende)</p>
<u>Monitoramento e avaliação</u>	<p><i>15. O monitoramento e a avaliação de projetos são participativos</i></p>	<p>Elaboração e disponibilização de dados, relatórios e/ou reuniões que permitem acompanhar e avaliar a execução dos projetos (Atende)</p> <p>Elaboração e disponibilização de dados e relatórios que permitem acompanhar e avaliar a execução dos projetos, porém, estão incompletos ou desatualizados (Atende parcialmente)</p> <p>Não disponibiliza nenhum tipo de informação que permita acompanhar e avaliar a execução dos projetos (Não atende)</p>
	<p><i>16. O exercício do monitoramento e avaliação é oportuno</i></p>	<p>Acompanhamento preciso dos projetos e análise tempestiva das prestações de contas (Atende)</p> <p>Acompanhamento superficial dos projetos e/ou análise tempestiva de algumas prestações de contas (Atende parcialmente)</p> <p>Não há acompanhamento dos projetos e/ou as prestações de contas são analisadas fora do prazo (Não atende)</p>
	<p><i>17. O monitoramento e a avaliação são realizados em todos os níveis</i></p>	<p>Existência de um sistema/plano para monitoramento e avaliação dos projetos, com definição de indicadores de resultados e indicadores de impacto, executado de forma adequada (Atende)</p> <p>Existência de um sistema/plano para monitoramento e avaliação dos projetos, porém, não é executado de forma adequada e/ou está incompleto (Atende parcialmente)</p> <p>Não existe um sistema/plano para monitoramento e avaliação dos projetos (Não atende)</p>
<u>Responsabilidade e transparência</u>	<p><i>18. Divulgação oportuna e pública de todos os ganhos e despesas</i></p>	<p>Disponibilização para consulta pública de livre acesso das informações sobre todos os ganhos e despesas com no máximo três meses de atraso (Atende)</p> <p>Disponibilização para consulta pública de livre acesso das informações sobre todos os ganhos e despesas com mais de três meses de atraso (Atende parcialmente)</p> <p>Não há disponibilização para consulta pública de livre acesso das informações sobre todos os ganhos e despesas (Não atende)</p>
	<p><i>19. Procedimentos</i></p>	<p>Disponibilização das informações sobre planejamento, critérios de</p>

	<i>transparentes de alocação e desembolso</i>	seleção, dados dos selecionados e execução das alocações e desembolsos (Atende) Disponibilização insuficiente das informações sobre planejamento, critérios de seleção, dados dos selecionados e execução das alocações e desembolsos (Atende parcialmente) Não há publicação das informações sobre planejamento, critérios de seleção, dados dos selecionados e execução das alocações e desembolsos (Não atende)
	20. <i>Existência de um sistema de reclamação e feedback</i>	Existência de canal de comunicação eficiente e estruturado (Atende) Existência de canal de comunicação, porém, não é estruturado e opera de forma ineficiente (Atende parcialmente) Não existe canal de comunicação disponível (Não atende)
	21. <i>Acesso público a informações para avaliação independente</i>	Disponibilização para consulta pública de livre acesso de todas as informações relevantes para avaliar de forma independente a eficácia e eficiência do Fundo (Atente) Disponibilização para consulta pública de livre acesso de quase todas as informações relevantes para avaliar de forma independente a eficácia e eficiência do Fundo (Atente parcialmente) Disponibilização para consulta pública de livre acesso de poucas informações para avaliar de forma independente a eficácia e eficiência do Fundo (Não atente)

Fonte: Elaboração própria com base em Sherifdeen *et al.* (2020).

Figura 14 – Resumo das etapas do método de pesquisa



Fonte: Elaboração própria

7 RESULTADOS

Nesta seção são analisados os indicadores que compõem as dimensões de eficácia institucional propostas por Sheriffdeen *et al.* (2020), considerando os conteúdos dos documentos pesquisados e construindo uma explicação lógica para justificar os resultados apresentados conforme a escala de nível definida: Atende, Atende parcialmente e Não atende.

7.1 ANÁLISE DOS INDICADORES DA DIMENSÃO ESTRUTURA LEGAL E REGULATÓRIA

A Estrutura Legal e Regulatória deve ser sólida e transparente, com capacidade de funcionar adequadamente, garantindo responsabilidade e clareza. Seus indicadores são:

1. Clareza das leis e regulamentos que regem o fundo (Atende)

- O FNMC está previsto como instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009). A Lei nº 12.114/2009 que rege o FNMC define sua natureza e finalidade, bem como sua principal fonte de recursos, especifica as modalidades de aplicação e as atividades às quais podem ser destinadas, também estabelece os responsáveis em executar, aprovar e monitorar essas aplicações. Seu regulamento (Decreto nº 9.578/2018) prevê planos anuais para aplicação dos recursos, define seu conteúdo, traz as competências e composição dos atores envolvidos e estabelece publicações de relatórios sobre a execução das aplicações.

2. Leis e regulamentos não são contraditórios nem se sobrepõem a outras instituições (Atende parcialmente)

- A Lei 12.114/2009 traz em seu Art. 3º, inciso I, que constitui recursos do FNMC até 60% dos recursos de que trata o inciso II do § 2º do Art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, o qual direciona 10% ao MMA destinados, preferencialmente, às atividades de gestão ambiental relacionadas à cadeia produtiva do petróleo e suas consequências, inclusive foi a criação da Lei do FNMC que alterou esse inciso II, porém, ao consultá-lo na Lei nº 9.478/1997, percebe-se que foi revogado pela Lei nº 12.734/2012, a qual destina os recursos ao Fundo Social. Essa alteração interrompeu durante vários anos a principal fonte de recursos do FNMC, e atualmente encontra-se em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4917 que tramita no Supremo Tribunal Federal.

- O Relatório de Execução FNMC/MMA de 2017 relata que a instituição do FNMC é posterior ao Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007, que trata da estrutura

organizacional do MMA, por isso, havia um descompasso entre esta e as atividades desenvolvidas por suas unidades administrativas.

- O novo Decreto nº 9.578/2018 que regulamenta o FNMC, trouxe um texto que consolida o FNMC com a PNMC, proporcionando uma maior robustez no regulamento do Fundo. Porém, a alteração dada pelo Decreto nº 10.143 em 2019, onde exclui representantes da comunidade científica, organizações não governamentais, trabalhadores rurais e representantes de estados e municípios, gerou discussões e inclusive a inoperância do Fundo em 2019.

3. As leis permitem uma mobilização máxima e eficiente de fundos (Atende parcialmente)

- A Lei nº 12.114/2009 é bastante abrangente na questão de possibilidades de recursos para o FNMC, além de prever recursos do orçamento da União, também contempla doações, empréstimos nacionais e internacionais, juros e amortizações de financiamentos, inclusive a alteração dada pelo Decreto nº 13.800/2019 adicionou novas opções de fontes de recursos: rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo e recursos de outras fontes, sendo esta última escrita de forma bem genérica garantindo a possibilidade de utilização de quaisquer tipos de fontes de recursos.

- A aplicação dos recursos foi definida em duas modalidades: apoio financeiro reembolsável (empréstimos), sob a responsabilidade do BNDES e apoio financeiro não reembolsável (aplicados diretamente ou transferidos por meio de convênios, termos de parceria, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres previstos em lei), sob a responsabilidade do MMA. O BNDES pode habilitar outros agentes financeiros públicos para atuar nas operações de financiamento com recursos do fundo.

- O Relatório de Gestão de 2014 alega que é necessário envidar maiores esforços no sentido de articular o acesso a recursos por parte de outros bancos públicos com perfil específico para algumas linhas de ação, como o Banco do Nordeste.

- O Grupo de Trabalho de Revisão do FNMC, através da Nota Técnica nº 51614/2017-MMA, indica a necessidade de reformulação da legislação do FNMC em novos modelos de instrumentos de financiamento, para poder aproveitar as vantagens da gestão pública e privada, no atual contexto, e garantir a flexibilidade estratégica para um desempenho de alto impacto.

4. As leis permitem desembolsos e alocações eficientes/oportunos (Atende parcialmente)

- A Lei do FNMC estabelece a elaboração do Plano Anual de Aplicação de Recursos do FNMC pelo MMA, que deve ser aprovado pelo Comitê Gestor e publicado em até sessenta dias da data de publicação da Lei Orçamentária Anual. Porém, algumas vezes, a aprovação tardia da LOA e os contingenciamentos no orçamento acabam prejudicando a execução tempestiva e eficiente dos recursos do FNMC.

5. *Leis e regulamentos aumentam/melhoraram a transparência e prestações de contas do Fundo (Atende)*

- Conforme o Art. 9º do Decreto nº 9.578/2018 o MMA e o BNDES, após ouvido o Comitê Gestor do FNMC deve-se publicar o relatório sobre a execução do PAAR.

- O Regimento Interno do Comitê Gestor do FNMC ressalta que, entre outras competências, o BNDES deve subsidiar, com relatórios periódicos, a Secretaria-Executiva do Comitê Gestor quanto ao andamento e desempenho de execução dos recursos reembolsáveis; dar publicidade aos atos relacionados aos recursos reembolsáveis, observadas a legislação e regulamentação aplicáveis. Ainda conforme o Regimento Interno, ao MMA também compete propor o calendário e elaborar e publicar as atas das reuniões do colegiado.

- A Controladoria-Geral da União contemplada na Lei nº 13.844/2019 é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável, entre outras atividades, pela transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

- Seguindo a Decisão Normativa do TCU nº 187/2020, as unidades da administração pública federal definidas como unidade prestadora de contas, devem publicar após o encerramento do exercício financeiro, entre outras informações, o Relatório de Gestão na forma de relato integrado, com vistas a atender ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal (TCU, 2020).

7.2 ANÁLISE DOS INDICADORES DA DIMENSÃO MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS E SUSTENTABILIDADE

A Mobilização de recursos e sustentabilidade deve ter capacidade para mobilizar fundos, ser adequada, previsível, inovadora e sustentável. Seus indicadores são:

6. *As fontes de recursos são conhecidas e garantidas ao longo do ciclo de financiamento a longo prazo (Atende parcialmente)*

- Conforme dados extraídos do SIOP até o exercício de 2013, a principal fonte de recursos do FNMC provinha dos códigos 142 ou 342 – Compensações Financeiras pela

Exploração de Petróleo e Gás Natural. No período de 2014 a 2017 a principal fonte de recurso prevista para o FNMC, era referente à fonte de código 100 - Recursos Primários de Livre Aplicação, ou seja, recursos ordinários do Tesouro, com previsão também para a fonte 280 - Recursos Próprios Financeiros, provenientes do Retorno de Operações, Juros e Encargos Financeiros e Amortização de Empréstimos Contratuais do BNDES. De 2012 a 2016 e em 2018, houve previsão na LOA da fonte de recursos com código 196 - Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais, porém nunca foram utilizadas, porque as negociações com os prováveis doadores não avançaram. A partir de 2018 as principais fontes de recursos do FNMC passaram a ser resultantes das fontes de códigos 142 e 280. No ano de 2020 utilizou-se também a fonte 144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações.

- As fontes de recursos são conhecidas, mas não podem ser garantidas, conforme o Relatório de Gestão de 2014 há falta de previsão sobre disponibilidades e fluxo de recursos, o relatório ainda ressalta que é essencial assegurar dotações orçamentárias previsíveis e estáveis para o Fundo, lembrando da aprovação da Lei 12.734/2012 que remeteu a fonte de recursos sobre mudança do clima para o Fundo Social, que antes era assegurada pelo Art. 50 da Lei nº 9.478/1997 e Art. 3º da Lei nº 12.114/2009 para o FNMC.

- O Relatório de Execução FNMC/MMA 2015 relata que devido à restrição dos recursos disponibilizados para o Fundo na modalidade não reembolsável, a partir de 2014, a evolução quantitativa da carteira de projetos foi significativamente reduzida e coloca como desafio buscar alternativas de aporte financeiro não sujeitas as restrições orçamentárias, sugerindo articulações entre o FNMC e outros parceiros de natureza semelhante, bem como o envolvimento de agentes financeiros.

- O Relatório de Execução FNMC/MMA 2016 descreve o agente financeiro precisou, mais uma vez, operar com as disponibilidades dos orçamentos de 2011 e 2012, acrescidos de juros de aplicação, uma vez que os recursos previstos na LOA e materializados nos Termos Aditivos ao Contrato entre MMA e BNDES não se efetivaram pelo quarto ano consecutivo. Ainda segundo o relatório os limites das dotações orçamentárias disponíveis têm caído significativamente, destacando que os limites de gastos com recursos não reembolsáveis foram reduzidos a 1/3 do valor disponível no primeiro ano. O Relatório de Execução FNMC/MMA 2016 diz que a busca por alternativas de financiamento encontra-se em estágio preliminar, o que é reforçado no Relatório de Gestão 2016, que ressalta que no atual cenário de restrição orçamentária, a instituição está buscando novas fontes orçamentárias e financeiras para alavancar a atuação do Fundo.

7. *O Fundo provém de todas as fontes possíveis (Atende parcialmente)*

- Embora a legislação do FNMC preveja muitas opções de fontes de recursos, o Fundo desde seu início até 2020 operou apenas com recursos provenientes do orçamento do Governo Federal. Conforme dados do SIOP, do total de pagamentos efetivos do FNMC, 82% foi proveniente da fonte de recursos de participação especial na exploração do petróleo, principal fonte do Fundo, o restante de 17% e 1% foram relativos, respectivamente, às fontes de retorno financeiro das operações do BNDES e recursos de livre aplicação do Tesouro Nacional. Houve previsão na LOA sobre o recebimento de doações, porém, sem sucesso.

8. *Inovação na captação de fundos (Atende parcialmente)*

- A partir de 2014 os Relatórios de Execução do FNMC/MMA começaram destacar a necessidade de buscar novas alternativas de financiamento não sujeitas às restrições orçamentárias. Na Ata da 26ª reunião do Comitê Gestor realizada em novembro de 2018 foi informado que havia um Grupo de Trabalho realizado no âmbito do Comitê Gestor para pensar em novas estratégias de operação do FNMC. Também é reforçada a ideia da importância de obter outras fontes de financiamento externo que contribuam na sustentabilidade de longo prazo do Fundo, por isso, diante do contexto nacional de dificuldade e restrição orçamentária, a iniciativa seria importante para garantir recursos.

- Ainda na Ata 26 é relatado que se iniciou discussões sobre contratação de empréstimos com banco multilateral. Conforme o Relatório de Gestão de 2019 houve a aprovação de Projeto de Capitalização do FNMC junto ao Conselho do New Development Bank (NDB), conhecido como Banco do BRICS, trata-se de operação de empréstimo, com desembolso em até 5 anos, no valor de USD 500 milhões com aporte de recursos ao BNDES, porém, o Conselho de Administração do NDB aprovou em sua 31ª reunião em junho de 2021 uma reestruturação do empréstimo ao FNMC aprovado pela Diretoria do NDB em outubro de 2019, alterando o mutuário para o BNDES e mudando a função da República Federativa do Brasil de ex-mutuário para Garantidor do empréstimo. O Projeto, foi renomeado para “BNDES Clima” e mantém os objetivos e metas de desenvolvimento do Projeto original, como investir em mitigação e adaptação às mudanças climáticas em diversos setores, por meio de repasses do BNDES aos setores público e privado. O BNDES será responsável pelo monitoramento e avaliação geral do Projeto, bem como a seleção de subprojetos, aproveitando sua experiência no setor de infraestrutura (NDB, 2021).

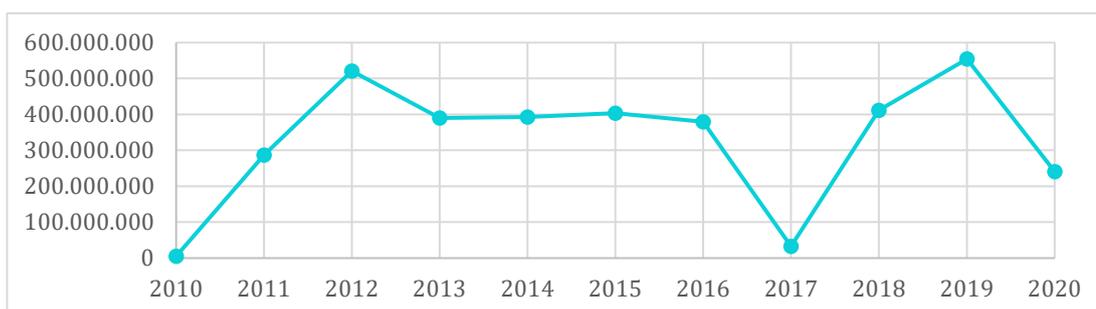
- Sobre o Grupo de Trabalho mencionado na Ata 26 foi elaborada a Nota Técnica nº 51614/2017-MMA pelo Grupo de Trabalho de Revisão do FNMC, onde com base nas

informações disponíveis, na análise das restrições impostas ao financiamento público, e das necessidades de ação em mudança do clima recomendaram a reformulação do Fundo Clima em um fundo privado por meio de Projeto de Lei, de natureza e gestão privadas, com participação da União na governança do fundo em proporção à sua cota de financiamento.

9. Os recursos e suas fontes estão aumentando de forma adicional e crescente (Não atende).

As fontes de recursos do FNMC não apresentam um padrão uniforme de evolução, isso ocorre principalmente por causa do agravamento da crise fiscal, provocando restrições orçamentárias, conforme mencionado nos Relatórios de Execução 2014 a 2016, e também pela alteração na legislação que provocou a interrupção de 2014 a 2017 da fonte de recursos advinda da participação especial na exploração do petróleo, principal fonte do FNMC, a qual pode ser afetada novamente em virtude da tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

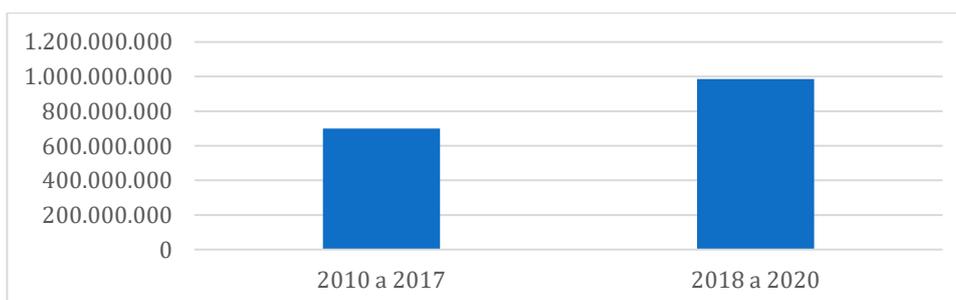
Gráfico 288 - Evolução das dotações disponíveis vinculadas ao FNMC 2010 a 2020



Fonte: Elaboração própria com base no SIOP

Porém, é interessante destacar que nos últimos três anos (2018 a 2020), a soma dos pagamentos foi 40% maior do que nos primeiros sete anos (2010 a 2017) do FNMC.

Gráfico 289 - Pagamentos Efetivos do FNMC consolidados de 2010 a 2017 e 2018 a 2020



Fonte: Elaboração própria com base no SIOP

7.3 ANÁLISE DOS INDICADORES DA DIMENSÃO GOVERNANÇA E ALOCAÇÃO DE FUNDOS

A Governança e alocação de fundos deve ter uma gestão adequada e eficiente, com tomadas de decisões equitativas e justas, além de apoiar e melhorar as políticas e ações de mudança climática de propriedade do país. Seus indicadores são:

10.Representação equitativa e justa das partes interessadas (Atende parcialmente)

- O Comitê Gestor é o responsável em aprovar a aplicação dos recursos, sua composição conforme o primeiro Decreto nº 7.343/2010 do FNMC que vigorou por 8 anos era bastante abrangente, trazia representantes de 12 órgãos públicos (10 Ministérios, 1 Secretaria e BNDES), de 7 setores não governamentais (incluindo comunidade científica) e representantes de estados e municípios. Porém, com a alteração dada pelo Decreto nº 10.143/2019 houve redução pela metade dos órgãos públicos representantes e a exclusão de representantes da comunidade científica, estados e municípios. Essa nova composição do Comitê Gestor aparenta privilegiar a participação do setor privado em detrimento a participação da sociedade civil organizada, o que gerou diversas discussões, inclusive a inoperância do Fundo em 2019.

- Quanto a seleção de projetos não reembolsáveis do FNMC foi aprovado na Ata da 22ª reunião do Comitê Gestor realizada em junho de 2017 uma proposta apresentada pela Secretaria-Executiva do FNMC sobre critérios de elegibilidade e priorização dos projetos, onde a livre concorrência deveria ser priorizada, seguida pelas parcerias e, finalmente, a modalidade dirigida. Mas, embora a livre concorrência devesse ser priorizada, percebemos já no ano seguinte conforme a Ata da 24ª reunião do Comitê Gestor de março de 2018 que o saldo integral de 2018 seria utilizado em projetos apresentados na forma de seleção espontânea (dirigida), tendo sido enfatizado que esses projetos podem propor a abertura de editais de livre concorrência. Houve recomendação pelo representante do Ministério das Cidades, reforçada pelo representante da Casa Civil, de que o FNMC deveria priorizar a abertura de seus próprios editais no futuro.

- Para a seleção de empreendimentos com recursos reembolsáveis, o PAAR 2020 explica que a apresentação das propostas é feita diretamente ao agente financeiro, com habilitação de proponentes e avaliação de projetos, conforme as normas e condições vigentes e as linhas de crédito abertas.

11.Independência do interesse/pressão dos doadores (Atende)

- Até 2020 o FNMC não recebeu nenhum tipo de doação, portanto, aparentemente não sofreu pressão para aplicação de recursos em determinada atividade. O que ocorreu

frequentemente, conforme os Relatórios de Execução e Gestão de 2013, foi a necessidade de selecionar projetos de instituições com meios mais ágeis e rápidos de execução (projetos de cooperação técnica já firmados, aditamento de projetos aprovados e/ou processos licitatórios em andamento), em virtude da necessidade de reajuste das prioridades já definidas, por causa da contenção de gastos do orçamento previsto. Sendo assim, as instituições escolhidas acabaram sendo em sua maioria entidades públicas vinculadas a União.

12. Capacidade e habilidade adequadas para gerir o fundo climático (Atende parcialmente)

- Já no primeiro Relatório de Execução FNMA/MMA 2011 é informado que o FNMC iniciou suas atividades sem uma estrutura adequada, criando inúmeras limitações às atividades a serem desenvolvidas.

- Conforme o Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU referente ao exercício de 2015, a estrutura dos recursos humanos disponível para a execução dos trabalhos relacionados à gestão de transferências do Fundo mostrou-se insuficiente para o desempenho das suas atividades diante da constante redução sofrida no quadro de servidores e não foi realizado nenhum estudo para identificar qual seria a quantidade e qualificação ideal de servidores.

- O Relatório de Execução FMNA/MMA de 2016 continua a informar que o Fundo opera administrativamente com poucos recursos humanos e materiais e que precisa de um quadro estável e especializado de servidores. Essa situação também é reforçada no documento de cooperação técnica entre o Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que traz informações até o exercício de 2018, denominado “Diagnóstico dos Instrumentos de Repasse Executados no Âmbito do Fundo Nacional sobre Mudança Do Clima”, onde diz que a baixa capacidade operacional talvez seja o maior problema identificado pela consultoria e que a escassez de recursos humanos para demandas diárias da coordenação do FNMC é um problema que precisa urgente de atenção e providências, pois o acompanhamento e fiscalização dos projetos apoiados pelo FNMC demandam tarefas diárias que sobrecarregam a equipe técnica.

- O Relatório de Execução FMNA/MMA de 2017 ainda coloca como um desafio ampliar e capacitar a equipe do FNMC.

- Em junho de 2018 foi elaborado o “Manual de Procedimentos Internos para Formalização e Execução de Convênios e Termos de Parceria” pela Consultoria do Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID), onde esclarece quais são as etapas a seguir para a execução e prestação de contas dos convênios/parcerias (MMA, 2018b).

- O maior volume de recursos está na parte reembolsável, que é administrada pelo BNDES, o qual possui um Macroprocesso de Sistema de Promoção de Efetividade (SPE), inspirado nas melhores práticas internacionais, esse sistema funciona em três fases distintas: Avaliações Sistemáticas, Avaliações de impacto e Uso da Informação (BNDES, 2021).

13. Facilmente acessível aos mais vulneráveis (Atende)

- Através da modalidade de recursos não reembolsáveis é previsto no PAAR desde 2012 a área “Adaptação da Sociedade e Ecossistemas” com o Tema “Mapeamento de vulnerabilidades”. Conforme o Relatório de Gestão de 2016 foi desenvolvida uma metodologia para análise de vulnerabilidade municipal a diferentes riscos associados à mudança do clima, criando as bases para a identificação da vulnerabilidade em diferentes escalas territoriais. No Relatório de Gestão de 2018, consta que houve um edital conjunto com o Fundo Nacional do Meio Ambiente, onde foram selecionados 16 municípios que receberam recursos do FNMC para ações de redução da vulnerabilidade à mudança do clima. Na planilha “Projetos Apoiados” disponível na página eletrônica do FNMC, também há outros projetos relacionados a vulnerabilidade que também foram implementados, como: Ação integrada de determinação da vulnerabilidade das ocupações urbanas do litoral norte do Rio Grande do Sul à elevação do nível do mar; Identificação e mapeamento das áreas vulneráveis da Zona Costeira de Pernambuco e os riscos potenciais decorrentes das alterações às mudanças climáticas; Recuperação de área degradada em processo de desertificação na sub-bacia hidrográfica do riacho do Brum no Município de Jaguaribe/CE; Sergipe Combatendo a Desertificação em Assentamentos e Comunidades com Mecanismos e Tecnologias Sociais; Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento de Mandacaru com a Integração de Tecnologias de Convivências com o Semiárido e preservação dos Recursos Naturais; e Expansão da REDE Adapta Sertão para os quatorze municípios do território da Bacia do Jacuípe, região semiárida da Bahia, como estratégia de adaptação a mudança do clima e segurança alimentar para o agricultor familiar.

14. Apoiar e se alinha com as prioridades nacionais de mudança climática (Atende)

- Embora a PNMC seja citada na legislação do FNMC apenas no novo Decreto nº 9.578/2018 que consolida os atos normativos do FNMC com a PNMC, o Fundo vem desde 2011 planejando suas atividades consoante as diretrizes da PNMC.

- Já no primeiro Relatório de Execução FNMC/MMA 2011 é mencionado a necessidade de planejar as atividades do Fundo consoante as diretrizes da PNMC. No Relatório de Gestão de 2013 é informado que desde 2011 vem aumentando significativamente o apoio a projetos, principalmente através de parcerias com instituições que possuem finalidades e missões semelhantes e convergentes com a PNMC.

- Na Ata da 15ª reunião do Comitê Gestor de dezembro 2014 a gerência do Fundo esclareceu o processo de criação de linhas específicas para atender às demandas da PNMC. Na Ata da 17ª reunião realizada em novembro de 2015, também são citados a contratação de projetos estruturantes da PNMC em adaptação, como a construção de indicadores de vulnerabilidade social, projeto executado pela Fiocruz, e uma base de dados para adaptação elaborada pela FGV. A Ata da 20ª reunião de novembro de 2016 é relatada a necessidades de providências para o realinhamento do FNMC com o propósito de implementação da PNMC e de cumprimento da NDC brasileira.

- Conforme o Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU referente ao exercício de 2015, analisou-se doze instrumentos por amostragem de maneira a se buscar demonstrar as respectivas contribuições para o atingimento daquela política e verificou-se que as transferências analisadas estão alinhadas com os objetivos das ações e estão envolvidas com a PNMC.

- As Diretrizes do biênio 2017-2018 apresentadas no Relatório de Execução FNMC de 2016 enfatizam o foco na implementação da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC).

- A Ata da 21ª reunião do Comitê Gestor de abril de 2017 é relatado sobre o processo de reestruturação do FNMC, com destaque para:

- (i) a oficina realizada em 1º de fevereiro de 2017, na Escola Nacional de Administração Pública, com o objetivo de identificar novas estratégias para atuação do fundo, considerando-se o novo cenário e a NDC brasileira.

- (ii) criação de um Grupo de Trabalho para revisão da legislação sobre o Fundo Clima.

- (iii) a preparação de um seminário internacional sobre gestão de fundos públicos na área de mudança do clima.

- A Proposta de Critérios de elegibilidade e priorização dos projetos aprovada na Ata da 22ª reunião do Comitê Gestor de junho de 2017 reforça que o alinhamento estratégico (diretrizes e áreas prioritárias do FNMC, NDC e a PNMC) será um critério de elegibilidade para a Secretaria-Executiva que poderá excluir projetos quando convencidos de sua ausência,

ocorrências essas que serão levadas ao conhecimento do Comitê Gestor que poderá, inclusive, reverter exclusões.

- A Nota Técnica nº 51614/2017-MMA do Grupo de Trabalho de Revisão do FNMC informa que a revisão do Fundo é necessária em função do novo contexto internacional após a entrada em vigor do Acordo de Paris no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil ao Acordo de Paris, do montante e tipo de financiamento para auxiliar o alcance dos objetivos de redução de emissões de gases de efeito estufa e de adaptação à mudança do clima do País.

7.4 ANÁLISE DOS INDICADORES DA DIMENSÃO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O Monitoramento e Avaliação deve ser eficaz para proporcionar aprendizagem, a fim de compreender o que funciona e o que não funciona. Seus indicadores são:

15.O monitoramento e a avaliação de projetos são participativos (Atende parcialmente)

- Na Ata da 11ª reunião do Comitê Gestor de novembro de 2013 é informado que os projetos do Fundo Clima são acompanhados por fiscais e monitores. Os projetos mediante convênios e parcerias também podem ser acompanhados através do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).

- No processo de Prestação de Contas Anual ao TCU referente ao exercício de 2013, constatou-se que o FNMC não possui indicadores formais designados, destacando que o Fundo relatou a realização de um monitoramento informal das atividades de formalização de instrumentos contratuais e de cooperação, além do monitoramento realizado pela Setorial de Contabilidade do MMA.

- O Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão realizado pela CGU avaliou a execução do Convênio nº 00002/2014/FNMC (Siconv nº 812663/2014) e constatou que houve falhas no acompanhamento e fiscalização do Convênio por parte do Concedente, identificou várias irregularidades por meio das informações constantes no SICONV, relatando que a ausência de uma fiscalização efetiva do convênio impossibilitou a correção tempestiva das impropriedades que porventura fossem encontradas.

- A Ata da 13ª reunião do Comitê Gestor de abril de 2014 informa que foi realizada uma oficina sobre indicadores de acompanhamento dos projetos do FNMC, em 17 e

18 de março de 2014, com a participação de fiscais, monitores e responsáveis técnicos pelo projeto. Participaram cerca de 80 pessoas entre executores e monitores de projetos, membros do Grupo de Trabalho não reembolsáveis e convidados. O Encontro teve os seguintes objetivos específicos: confirmar os resultados propostos pelos projetos e pactuar seus indicadores; nivelar conhecimento sobre a situação dos projetos apoiados pelo Fundo; atualizar informações e dados sobre os projetos apoiados.

- Conforme o Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU referente ao exercício de 2015, o qual avaliou a situação das Transferências Voluntárias do FNMC, observou-se que os controles internos implementados, apresentaram como ponto positivo, os procedimentos que envolvem a realização de parceria com outras áreas do MMA para a realização do acompanhamento técnico dos projetos, assim como a realização, in loco, de fiscalizações, onde o planejamento abrange vários projetos e é distribuído ao longo de todo o exercício. Por outro lado, houve pontos que necessitavam serem aperfeiçoados, como a melhora da instrução dos processos, da disponibilização dos relatórios de fiscalização, da apresentação dos relatórios de execução, do controle sobre os prazos estipulados para a realização dos projetos, e do registro da documentação dos convênios no SICONV.

- Conforme o Regimento Interno do Comitê Gestor aprovado através da Portaria MMA nº 575/2020 o BNDES deve promover o monitoramento das ações financiadas pelo Fundo em relação aos recursos reembolsáveis, zelando pelo cumprimento dos prazos e o alcance dos objetivos pretendidos. O Relatório Anual do BNDES (2020) informa que todos os projetos aprovados e contratados, passam por uma etapa de acompanhamento, onde uma equipe do BNDES verifica o cumprimento das obrigações contratuais e a evolução do investimento apoiado. O sistema de M&A do BNDES faz uma consolidação do conjunto de informações produzidas pelas avaliações sistemáticas e de impacto, gerando alguns relatórios, entre eles, o Relatório de Efetividade que é apresentado a sociedade, a fim de comunicar e aprimorar a efetividade do BNDES e proporcionar transparência.

16. O exercício do monitoramento e avaliação é oportuno (Atende parcialmente)

- O Relatório de Execução FNMC/MMA de 2011 informa que não foi possível aprofundar e montar um sistema de acompanhamento e monitoramento, reforçando a ideia da necessidade de iniciar um processo de desenvolvimento e implantação de indicadores de resultado dos projetos, passíveis de verificação objetiva, a fim de aferir o desenvolvimento do próprio Fundo.

- O Relatório de Execução FNMC/MMA de 2013 diz que foram realizadas pela Gerência do FNMC atividades de monitoramento e avaliação dos projetos não reembolsáveis vigentes, além de apoio aos responsáveis pelos projetos em sua execução. Informa ainda que os indicadores de acompanhamento dos projetos estão sendo desenvolvidos, em colaboração com a cooperação técnica e envolvimento dos fiscais, monitores e responsáveis técnicos pelos projetos, permitindo apurar os primeiros resultados do Fundo.

- Em consulta ao processo de Prestação de Contas do MMA/FNMC do exercício de 2013 na página eletrônica de pesquisa integrada do TCU, houve alerta sobre a avaliação dos indicadores, evidenciando que no FNMC não há indicadores formais designados, e que este relata que é realizado monitoramento informal das atividades de formalização de instrumentos contratuais e de cooperação, além do monitoramento realizado pela Setorial de Contabilidade do MMA. O FNMC ainda informa que está em construção uma base de indicadores de resultados para os projetos apoiados.

- O Relatório de Execução FNMC/MMA de 2014 diz que precisa aprofundar a discussão sobre indicadores de resultado, validando-os com os executores e fiscais e monitores de projetos, com envolvimento do Comitê Gestor do Fundo.

- O Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU referente ao exercício de 2015, o qual avaliou a situação das Transferências Voluntárias do FNMC, constatou que o risco de atraso de análise das prestações de contas, potencializado pela insuficiência de recursos humanos do Fundo, ficou evidenciado a partir da amostra selecionada, pois encontrou-se a análise tempestiva de apenas uma prestação de contas das três transferências que estavam com as prestações de contas finais disponibilizadas pelos convenientes.

- O Relatório de Execução FNMC/MMA de 2016 informa que a discussão sobre indicadores de acompanhamento dos projetos avançou.

- Na Ata da 26ª reunião do Comitê Gestor de novembro de 2018 foi informado que ainda não havia uma proposta concreta para a avaliação dos indicadores e a disponibilização dos dados dos projetos aprovados.

- Em 2020, conforme o Relatório de Execução FNMC/MMA, nove projetos do FNMC, celebrados no período entre 2011 e 2014, tiveram suas prestações de contas finais analisadas. Desses, seis foram aprovados, e três foram enviados para instauração da Tomada de Contas Especial.

- Conforme o Relatório de Execução de 2020 do BNDES o monitoramento e a avaliação de eficácia e efetividade dos projetos são iniciados já na etapa de análise, com a

aplicação da tese de impacto do apoio. É verificado se o projeto se alinha às políticas públicas, analisado os efeitos esperados e definido os objetivos e indicadores de eficácia e de efetividade a serem monitorados. Após, dois anos da conclusão do projeto, é realizada uma avaliação final, que confronta as expectativas da avaliação com os resultados obtidos e aponta como o apoio contribuiu para o alcance dos resultados.

17. O monitoramento e a avaliação são realizados em todos os níveis (Atende parcialmente)

- O Relatório de Execução FNMC/MMA de 2016 informa novamente que a discussão sobre indicadores avançou apenas em relação ao acompanhamento dos projetos, sendo necessário, ainda, a produção de indicadores de impacto.

- No Relatório de Execução FNMC/MMA de 2017 ainda é visto como desafio o cumprimento das obrigações referentes ao monitoramento, acompanhamento e fiscalização dos projetos em execução, a conclusão de processos de prestação de contas de algumas iniciativas e a necessidade de desenvolver metodologia para mensuração do impacto dos projetos apoiados pelo FNMC.

- Na Ata da 25ª reunião do Comitê Gestor de julho de 2018 o representante do BNDES discorreu aos participantes sobre a metodologia de acompanhamento de projetos do banco e sobre a estratégia de emprego dos recursos do “Programa Fundo Clima”. O representante do Ministério da Fazenda, apontou a necessidade de criação de indicadores para os projetos financiados pelo banco, por exemplo, o custo em face da emissão evitada, no intuito de demonstrar a efetividade do Fundo.

- O Sistema de M&A do BNDES acompanha as operações realizadas através de avaliações sistemáticas, avaliações de impacto e utiliza essas informações para comunicar e aprimorar sua efetividade (BNDES, 2020a).

7.5 ANÁLISE DOS INDICADORES DA DIMENSÃO RESPONSABILIDADE E TRANSPARÊNCIA

A Responsabilidade e transparência deve divulgar de forma pública e transparente todas as informações relevantes, além de demonstrar se os atores cumpriram suas responsabilidades, a fim de proporcionar legitimidade. Seus indicadores são:

18. Divulgação oportuna e pública de todos os ganhos e despesas (Atende)

- Através dos Portal da Transparência do Governo Federal, que é um site de livre acesso, é possível consultar as receitas e despesas, entre outras informações, relacionadas ao FNMC com apenas um dia de atraso.

- Também é possível consultar o Painel do Orçamento Federal, disponível na página eletrônica do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), onde traz informações atualizadas até o dia anterior à consulta, provenientes do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

- Para consulta de desembolsos do BNDES, referentes a empreendimentos contratados com recursos reembolsáveis, é possível pesquisar na Central de Downloads na página eletrônica do BNDES. As informações são atualizadas com um mês de atraso.

19.Procedimentos transparentes de alocação e desembolso (Atende)

- A alocação dos recursos é prevista no Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR, que deve conter informações sobre: carteira de projetos em execução, volume de recursos contratado, estimativa de recursos disponíveis, áreas, temas e regiões prioritários, modalidades de seleção, formas de aplicação, volume de recursos e limites de despesas com o agente financeiro e a administração do FNMC. O PAAR é publicado na página eletrônica do FNMC/MMA junto com as Atas de Reuniões do Comitê Gestor que é o responsável em aprovar o PAAR. Conforme O “Manual de procedimentos internos para formalização e execução de convênios e termos de parceria” elaborado pela Consultoria do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em junho de 2018 o FNMC utiliza, em geral, duas modalidades para seleção dos projetos (MMA, 2018b):

- 1) aplicação em projetos de livre concorrência, que ocorre por meio de chamamentos públicos (convênios operados por meio do SICONV), ou

- 2) aplicação dirigida, que pode ser por meio da identificação de uma lacuna ou necessidade da PNMC ou por meio de solicitação direta do interessado, os recursos podem ser repassados através de Termos de Execução Descentralizada (TED) ou Contratos.

- As Chamadas públicas e seus Editais estão disponíveis na página eletrônica do FNMC/MMA e os convênios podem ser consultados na página eletrônica do SICONV na opção Acesso Livre.

- O Relatório de Execução FNMC/MMA diz que partir de 2017, o FNMC passou a divulgar, por meio de sua página eletrônica, uma planilha com o resumo de todos os projetos apoiados com recursos não reembolsáveis.

- As contratações e desembolsos realizados pelo BNDES seguem as linhas de crédito da Resolução CMN nº 4.267 de 30/9/2013 e suas informações podem ser consultadas em sua Central de Downloads, onde há dados sobre: favorecido, descrição do projeto, município, número do contrato, data da contratação, valor contratado, valor desembolsado, juros, prazo, setor e subsetor, porte, entre outros.

- Ao final do exercício é obrigatória a publicação, com anuência do Comitê Gestor, do relatório sobre a execução do PAAR conforme Decreto nº 9.578/2018.

- No Relatório de Gestão de 2017 é destacado que para a transparência no financiamento nacional sobre a mudança do clima, foi construída parceria técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a fim de desenvolver um sistema de monitoramento de recursos públicos, privados e internacionais destinados a mudança do clima. Esse Acordo de Cooperação Técnica 29, de 18 de julho de 2018, tem como objeto a elaboração e aplicação de metodologia de monitoramento do gasto em mudança do clima, dos setores público federal, oriundos de cooperação internacional e privado, com vigência de 4 anos.

20.21. Existência de um sistema de reclamação e feedback (Atende)

- O FNMC disponibiliza em sua página eletrônica o e-mail fundoclima@mma.gov.br, também existe o Fala.BR, uma Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação Governo Federal, onde é possível realizar manifestações de denúncia, solicitação, sugestão e elogio.

21. Acesso público a informações para avaliação independente (Atende parcialmente)

- Os Relatórios de Execução tanto do FNMC/MMA quanto do BNDES, Relatórios de Gestão, as Atas de Reuniões do Comitê Gestor, os projetos apoiados, entre outras informações, ficam disponíveis na página eletrônica do MMA.

- As informações sobre receitas e despesas podem ser encontradas no Portal da Transparência do Governo Federal e os dados orçamentários e de execução no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

- As operações realizadas pelo BNDES podem ser encontradas em sua página eletrônica na Central de Downloads, porém, não traz informações sobre as contratações referentes às pessoas físicas. Não está disponível a informação sobre a quantidade de redução de emissões de gases de efeito estufa por projetos atendidos pelo BNDES, porém, essa informação foi obtida após solicitá-la na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR.

- Também é possível buscar processos de prestações de contas nas páginas eletrônicas de Pesquisa Integrada do TCU e Pesquisa de Relatórios da CGU.

Em análise ao conteúdo dos documentos selecionados e considerando os parâmetros estabelecidos para determinar o nível de atendimento dos indicadores que compõem as cinco categorias de eficácia institucional, observou-se os seguintes resultados:

Quadro 11 - Nível de atendimento dos indicadores que compõem as dimensões de eficácia institucional do FNMC

DIMENSÕES	INDICADORES	PARÂMETROS	ESCALA DE NÍVEL
<u>Estrutura legal e regulatória</u>	2. <i>Clareza das leis e regulamentos que regem o fundo</i>	Interpretação do texto normativo sem dúvidas sobre seu conteúdo e aplicação (Atende); Interpretação do texto normativo com poucas dúvidas sobre seu conteúdo e aplicação (Atende parcialmente); Interpretação ambígua do texto normativo com muitas dúvidas sobre seu conteúdo e aplicação (Não atende)	Atende
	2. <i>Leis e regulamentos não são contraditórios nem se sobrepõem a outras instituições</i>	Não há nenhum tipo de conflito ou interferência com outros textos normativos (Atende); Há conflitos e interferências com outros textos normativos, mas medidas de correções estão sendo adotadas (Atende parcialmente); Há conflitos e interferências com outros textos normativos e não há nenhuma medida para saná-los (Não atende)	Atende parcialmente
	3. <i>As leis permitem uma mobilização máxima e eficiente de fundos</i>	A canalização de recursos abrange possibilidades suficientes e satisfatórias (Atende); A canalização de recursos abrange diversas possibilidades, mas pode ser complementada e/ou aperfeiçoada (Atende parcialmente); Canalização de recursos escassa e/ou ineficiente (Não atende)	Atende parcialmente
	4. <i>As leis permitem desembolsos e alocações eficientes/oportunos</i>	Estabelece processos satisfatórios de planejamento, gestão e aprovação das alocações e desembolsos, ocorrendo sem interferências ou conflitos (Atende) Estabelece processos de planejamento, gestão e aprovação das alocações e desembolsos, porém, não são adequadamente satisfatórios necessitando de complementos e/ou melhorias (Atende parcialmente) Não estabelece ou estabelece minimamente processos de planejamento, gestão e aprovação das alocações e desembolsos (Não atende).	Atende parcialmente
	5. <i>Leis e regulamentos aumentam/melhoraram a transparência e prestações de contas do Fundo</i>	Determina a elaboração e publicação de relatórios relacionados ao planejamento e execução das atividades, bem como a fiscalização por órgãos de controle interno e externo (Atende) Determina a elaboração, mas não a publicação, de relatórios relacionados ao planejamento e/ou	Atende

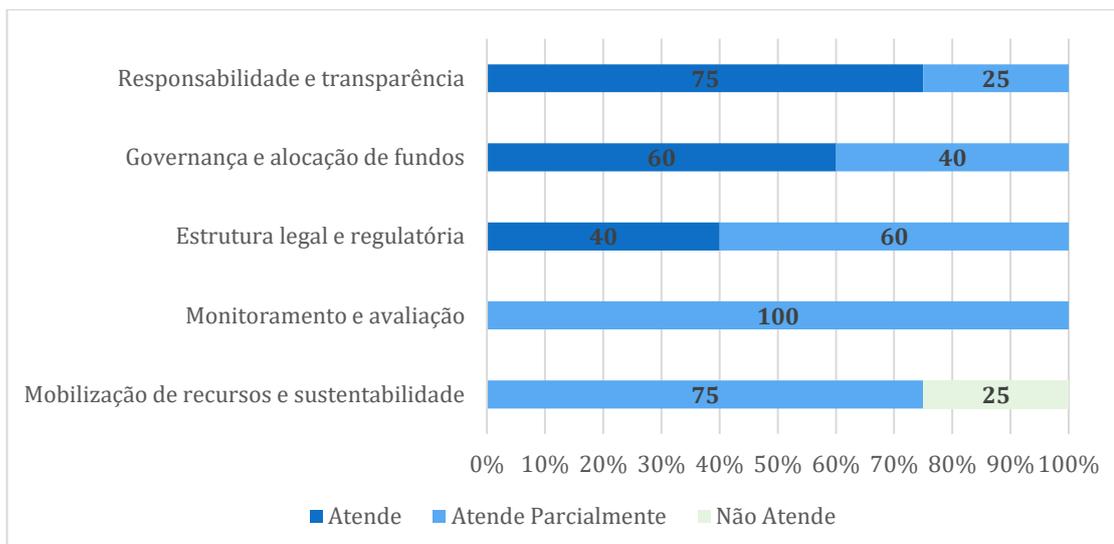
		execução das atividades e estabelece fiscalização por órgão de controle (Atende parcialmente) Não estabelece elaboração e publicação de relatórios relacionados ao planejamento e execução das atividades (Não atende)	
<u>Mobilização de recursos e sustentabilidade</u>	<i>6. As fontes de recursos são conhecidas e garantidas ao longo do ciclo de financiamento a longo prazo</i>	As fontes de recursos são previstas, classificadas e possuem estabilidade a longo prazo (Atende) As fontes de recursos são previstas, classificadas, mas não possuem estabilidade a longo prazo (Atende parcialmente) As fontes de recursos são imprevistas e instáveis (Não atende)	Atende parcialmente
	<i>7. O Fundo provém de todas as fontes possíveis</i>	Recebe recursos regularmente de diversas fontes nacionais, internacionais e privadas (Atende) Recebe recursos regularmente apenas de fontes públicas nacionais (Atende parcialmente) Não recebe ou recebe poucos recursos e de forma esporádica (Não atende)	Atende parcialmente
	<i>8. Inovação na captação de fundos</i>	Mobilização e conquista frequente de novas oportunidades de captação de recursos (Atende) Mobilização e conquistas não frequentes ou nulas de novas oportunidades de captação de recursos (Atende parcialmente) Nenhum tipo de mobilização para buscar novas oportunidades de captação de recursos (Não atende)	Atende parcialmente
	<i>9. Os recursos e suas fontes estão aumentando de forma adicional e crescente</i>	Os recursos bem como suas fontes estão evoluindo de forma adicional e crescente (Atende) Os recursos bem como suas fontes se mantêm sem significativas variações (Atende parcialmente) Os recursos bem como suas fontes não apresentam evolução adicional e crescente (Não atende)	Não atende
<u>Governança e alocação de fundos</u>	<i>10. Representação equitativa e justa das partes interessadas</i>	A aprovação dos programas e projetos é realizada por atores de setores públicos, privados, Comunidade Científica, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e Organizações da Sociedade Civil, entre outros (Atende) A aprovação dos programas e projetos possui diversos atores, mas pode ser melhorada com o complemento de outros atores (Atende parcialmente) A aprovação dos programas e projetos é de competência apenas da equipe executora (Não atende)	Atende parcialmente
	<i>11. Independência do interesse/pressão dos doadores</i>	As aprovações dos programas e projetos ocorrem de forma independente sem nenhum tipo de pressão por parte dos cedentes dos recursos (Atende) Ocorreram algumas pressões por parte dos concedentes dos recursos que impactam parcialmente as aprovações dos programas e projetos (Atende parcialmente) A maioria das aprovações dos programas e projetos segue o interesse e pressão dos cedentes dos recursos (Não atende)	Atende
	<i>12. Capacidade e habilidade adequadas para gerir o fundo climático</i>	A composição da equipe técnica é suficiente, estável e especializada para executar as atividades relacionadas à gestão do Fundo (Atende) A composição da equipe técnica apresenta limitações, porém, busca e estabelece alternativas para aperfeiçoar a execução das atividades relacionadas à gestão do Fundo (Atende parcialmente)	Atende parcialmente

		A composição da equipe técnica é insuficiente, instável e despreparada para executar as atividades relacionadas à gestão do Fundo (Não atende)	
	<i>13. Facilmente acessível aos mais vulneráveis</i>	Há aprovação de vários projetos para identificar e alocar recursos nas áreas vulneráveis (Atende) Há aprovação de projetos direcionados às áreas consideradas vulneráveis, porém, sem um estudo prévio de identificação de áreas vulneráveis (Atende parcialmente) Não há aprovação de projetos para identificar e alocar recursos nas áreas vulneráveis (Não atende)	Atende
	<i>14. Apoia e se alinha com as prioridades nacionais de mudança climática</i>	Planejamento e execução das atividades conforme diretrizes de políticas sobre mudanças climáticas e Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), além de parcerias estratégicas com outras instituições com finalidades e missões semelhantes à mudança do clima (Atende) O planejamento e/ou execução das atividades estão levemente alinhados com as diretrizes de políticas sobre mudanças climáticas (Atende parcialmente) O planejamento e a execução das atividades não estão alinhados com as diretrizes das políticas sobre mudança do clima (Não atende)	Atende
<u>Monitoramento e avaliação</u>	<i>15. O monitoramento e a avaliação de projetos são participativos</i>	Elaboração e disponibilização de dados, relatórios e/ou reuniões que permitem acompanhar e avaliar a execução dos projetos (Atende) Elaboração e disponibilização de dados e relatórios que permitem acompanhar e avaliar a execução dos projetos, porém, estão incompletos ou desatualizados (Atende parcialmente) Não disponibiliza nenhum tipo de informação que permita acompanhar e avaliar a execução dos projetos (Não atende)	Atende parcialmente
	<i>16. O exercício do monitoramento e avaliação é oportuno</i>	Acompanhamento preciso dos projetos e análise tempestiva das prestações de contas (Atende) Acompanhamento superficial dos projetos e/ou análise tempestiva de algumas prestações de contas (Atende parcialmente) Não há acompanhamento dos projetos e/ou as prestações de contas são analisadas fora do prazo (Não atende)	Atende parcialmente
	<i>17. O monitoramento e a avaliação são realizados em todos os níveis</i>	Existência de um sistema/plano para monitoramento e avaliação dos projetos, com definição de indicadores de resultados e indicadores de impacto, executado de forma adequada (Atende) Existência de um sistema/plano para monitoramento e avaliação dos projetos, porém, não é executado de forma adequada e/ou está incompleto (Atende parcialmente) Não existe um sistema/plano para monitoramento e avaliação dos projetos (Não atende)	Atende parcialmente
<u>Responsabilidade e transparência</u>	<i>18. Divulgação oportuna e pública de todos os ganhos e despesas</i>	Disponibilização para consulta pública de livre acesso das informações sobre todos os ganhos e despesas com no máximo três meses de atraso (Atende) Disponibilização para consulta pública de livre acesso das informações sobre todos os ganhos e despesas com mais de três meses de atraso (Atende parcialmente) Não há disponibilização para consulta pública de	Atende

		livre acesso das informações sobre todos os ganhos e despesas (Não atende)	
	<i>19. Procedimentos transparentes de alocação e desembolso</i>	Disponibilização das informações sobre planejamento, critérios de seleção, dados dos selecionados e execução das alocações e desembolsos (Atende) Disponibilização insuficiente e/ou parcial das informações sobre planejamento, critérios de seleção, dados dos selecionados e execução das alocações e desembolsos (Atende parcialmente) Não há publicação das informações sobre planejamento, critérios de seleção, dados dos selecionados e execução das alocações e desembolsos (Não atende)	Atende
	<i>20. Existência de um sistema de reclamação e feedback</i>	Existência de canal de comunicação eficiente e estruturado (Atende) Existência de canal de comunicação, porém, não é estruturado e opera de forma ineficiente (Atende parcialmente) Não existe canal de comunicação disponível (Não atende)	Atende
	<i>21. Acesso público a informações para avaliação independente</i>	Disponibilização para consulta pública de livre acesso de todas as informações relevantes para avaliar de forma independente a eficácia e eficiência do Fundo (Atente) Disponibilização para consulta pública de livre acesso de quase todas as informações relevantes para avaliar de forma independente a eficácia e eficiência do Fundo (Atente parcialmente) Disponibilização para consulta pública de livre acesso de poucas informações para avaliar de forma independente a eficácia e eficiência do Fundo (Não atente)	Atende parcialmente

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores de Sheriffdeen *et al.* (2020)

Considerando que as dimensões possuem quantidades diferentes de indicadores, foram somadas suas respectivas quantidades de indicadores e divididas por 100, a fim de identificar seu peso. O Gráfico 20 apresenta os resultados consolidados, onde considera a soma das porcentagens de cada nível de atendimento dentro da sua dimensão.

Gráfico 290 - Escala de nível consolidada por dimensão

Fonte: Elaboração própria

Os resultados revelam que nenhuma dimensão atende em 100% às medidas esperadas. A Responsabilidade e transparência teve a maior classificação de atendimento dos indicadores, representando 75%, visto que, há disponibilização oportuna para consulta pública de livre acesso das informações sobre todos os ganhos e despesas, planejamentos, critérios de seleção, dados dos selecionados e execução das alocações e desembolsos, além de um canal de comunicação eficiente e estruturado. Os outros 25% atendeu parcialmente devido à falta de disponibilização para consulta pública de livre acesso de algumas informações para avaliar de forma independente a eficácia e eficiência do Fundo.

A Governança e alocação de fundos atendeu em 60% aos seus indicadores, pois as aprovações dos programas e projetos ocorrem de forma independente sem nenhum tipo de pressão por parte dos cedentes dos recursos, há aprovação de vários projetos para identificar e alocar recursos nas áreas vulneráveis e o planejamento e execução das atividades atua conforme as diretrizes de políticas sobre mudanças climáticas e as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), além de possuir parcerias estratégicas com outras instituições com finalidades e missões semelhantes à mudança do clima. O atendimento parcial de 40% dos indicadores foi motivado considerando que a aprovação dos programas e projetos pode ser melhorada com o complemento de outros atores e que, embora a equipe técnica tenha buscado e estabelecido alternativas de aperfeiçoamento para execução das atividades relacionadas à gestão do Fundo, esta ainda apresenta limitações.

A Estrutura legal e regulatória atende em 40% dos indicadores, pois a interpretação dos seus textos normativos não apresenta dúvidas sobre seu conteúdo e aplicação e determinam a

elaboração e publicação de relatórios relacionados ao planejamento e execução das atividades, bem como a fiscalização por órgãos de controle interno e externo. Já, 60% dos indicadores atendem parcialmente devido à conflitos e interferências com outros textos normativos, onde medidas de correções estão sendo adotadas, a canalização de recursos prevista na legislação embora seja bastante abrangente, ainda pode ser complementada e/ou aperfeiçoada, bem como os procedimentos de planejamento, gestão e aprovação das alocações e desembolsos estabelecidos, que também necessitam de melhorias.

O Monitoramento e avaliação teve 100% de atendimento parcial dos indicadores, considerando que, embora exista a elaboração e disponibilização de dados e relatórios que permitam acompanhar e avaliar a execução dos projetos, estes ainda estão incompletos ou desatualizados, o acompanhamento dos projetos é superficial e não há análise tempestiva de todas as prestações de contas, existe um sistema/plano para monitoramento e avaliação dos projetos, porém, não é executado de forma suficiente.

A Mobilização de recursos e sustentabilidade atende parcialmente os indicadores em 75%, pois as fontes de recursos são previstas, classificadas, mas não possuem estabilidade a longo prazo, recebe recursos regularmente, mas apenas de fontes públicas nacionais e embora haja algumas mobilizações para conquistas de novas oportunidades de captação de recursos estas não conseguiram ser concretizadas. Não atende em 25% dos indicadores, considerando que os recursos bem como suas fontes não apresentam evolução adicional e crescente.

8 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Mobilização de recursos e Sustentabilidade

Considerando a análise geral por dimensão, o FNMC apresenta a “Mobilização de recursos e Sustentabilidade” em 5º e último lugar, com a classificação que menos atende aos indicadores propostos. Segundo os autores Irawan, Heikens e Petrini (2012) o financiamento climático pode ser composto por diferentes fontes de recursos, como: orçamento do governo, doadores internacionais, agências de empréstimo e juros e dividendos. Embora o FNMC preveja a canalização de diversas fontes de recursos, desde 2011 até 2020, suas execuções foram realizadas apenas com recursos provenientes do orçamento do Governo Federal. Kaur, N. *et al.* (2014) relatam que a alocação orçamentária anual incentiva investimentos integrados e evita a duplicação e fragmentação, porém, apresenta desafios, pois o orçamento muitas vezes é limitado e pode haver dificuldades para captar recursos diretamente dos sistemas nacionais, precisando buscar fontes internacionais para complementar ou até mesmo reduzir a alocação de recursos próprios para o clima (RAI *et al.* 2015). É o que acontece com o FNMC, durante o intervalo da pesquisa o orçamento nacional não apresentou dotações orçamentárias previsíveis e estáveis e em quase todos os relatórios houve apontamentos sobre a necessidade de buscar novas alternativas de aporte financeiro não sujeitas às restrições orçamentárias. Irawan, Heikens e Petrini (2012) também argumentam que o financiamento climático através do sistema orçamentário pode ser fragilizado devido às negociações do governo com demandas concorrentes, prejudicando os recursos alocados para as mudanças climáticas.

Monitoramento e Avaliação

Em 4º lugar na classificação das dimensões ficou o “Monitoramento e Avaliação”, segundo Flynn (2011) o monitoramento, relatórios e verificação garantem confiança dos resultados, evidenciando os problemas e soluções das implementações permitindo aprimorar as operações dos Fundos. Mohib (2014) diz que deve haver relatórios financeiros para monitorar as alocações de recursos durante a execução do orçamento e para os relatórios de gestão. Considerando a aplicação de recursos na modalidade não reembolsável o FNMC avançou moderadamente, mas não o suficiente para um efetivo monitoramento, acompanhamento e fiscalização dos projetos em execução e análise dos processos de prestação de contas, inclusive até 2020 ainda não possui uma metodologia para mensuração do impacto dos projetos apoiados. Rai *et al.* (2015) reforça que no apoio orçamentário direto o monitoramento e a avaliação de

resultados pode ser um desafio. Quanto aos recursos desembolsados pelo BNDES, observou-se que no banco há um Sistema de Monitoramento e Avaliação que acompanha a execução das operações através de avaliações sistemáticas, avaliações de impacto e uso de informações consolidadas para comunicar e aprimorar a efetividade do BNDES, porém, não foram encontradas informações públicas de monitoramento e avaliação específicas dos projetos relacionados ao FNMC. Rai *et al.* (2015) informa que os BNDs são muito experientes em estratégias de gestão financeira e já são utilizados por alguns países para promover financiamentos para o clima, principalmente em energia, transporte e agricultura. É relevante destacar que foi publicado em 2016 o trabalho “Avaliação do Fundo Clima”, fruto do convênio de cooperação técnica entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o MMA que teve como principal objetivo avaliar o desempenho e a contribuição do FNMC como instrumento da PNMC no período entre 2011 e 2014.

Estrutura Legal e Regulatória

Considerando a dimensão “Estrutura Legal e Regulatória” que ficou em 3º lugar, Rai *et al.* (2015) argumenta que as estruturas políticas estimulam e orientam os investimentos em adaptação e mitigação, fortalecendo o compromisso do governo com as ações planejadas relacionadas ao clima. Percebeu-se que o FNMC possui clareza em suas legislações e regulamentos, porém, existem conflitos, como revogação de trechos da lei que estão em processo de medida cautelar a mais de oito anos, falta de estabilidade na regulamentação da estrutura organizacional do MMA e alteração descabida na composição do Comitê Gestor regulamentada por Decreto, onde houve o aumento da representação do setor privado em detrimento a sociedade civil organizada, provocando discórdias. Giddens (2009) salienta que as políticas de mudanças climáticas devem ser mantidas independente de partidos políticos rivais e outras preocupações ou conflitos e Dong e Olsen (2015) complementa que a participação das partes interessadas é essencial para uma governança climática eficaz.

Governança e Alocação de recursos

Na 2ª posição ficou a dimensão “Governança e Alocação de recursos”, conforme Dong e Olsen (2015) uma estrutura sólida não só promoverá a boa governança climática e aumentará a legitimidade dos projetos, mas também atrairá ferramentas de financiamento inovadoras com base na confiança e aceitação do público como um elemento primordial para o investimento sustentável. Embora a escassez de recursos humanos e a falta de um quadro mais estável e especializado de servidores seja relatado com frequência nos relatórios analisados, a gestão do

FNMC se esforçou para cumprir adequadamente suas atribuições. É importante destacar que foram contratadas consultorias que aperfeiçoaram os procedimentos de gestão do FNMC ao longo dos anos.

O FNMC aparentemente não sofre pressão para alocação dos recursos em determinado projeto, porém, devido às frequentes restrições orçamentárias, o planejamento de aplicação dos recursos fica prejudicado e os projetos de instituições com meios mais ágeis e rápidos de execução acabam sendo selecionados, sendo em sua maioria entidades públicas vinculadas a União.

O FNMC é um instrumento da PNMC e suas atividades foram planejadas de acordo com as diretrizes dessa política. Segundo Giddens (2009), a combinação de políticas sobre o clima com outras políticas públicas revela até que ponto é possível responder de forma eficiente às mudanças climáticas. Os critérios de elegibilidade e priorização dos projetos possuem alinhamento estratégico com as diretrizes e áreas prioritárias do FNMC, NDC e da PNMC, a livre concorrência é priorizada, seguida pelas parcerias e, finalmente, a modalidade dirigida.

Os recursos não reembolsáveis atendem as áreas consideradas mais vulneráveis. O IPCC (2015) diz que as estratégias de adaptação devem ser específicas aos locais e contextos, considerando sua vulnerabilidade e exposição em relação às mudanças climáticas e que reduzir a vulnerabilidade e exposição às mudanças climáticas atuais através de ações de adaptação pode ajudar na recuperação do clima no futuro, além de contribuir para a saúde humana, preservação da vida, bem estar social e econômico e qualidade do meio ambiente. Mathy e Blanchard (2015) afirmam que os fundos climáticos internacionais apresentam dificuldade em atender adequadamente às necessidades específicas das pessoas mais pobres considerando as ações para as mudanças climáticas. O FNMC através da modalidade de recursos não reembolsáveis é capaz de encontrar e atender essas necessidades locais mais específicas como pode ser observado nos relatórios. As ações em nível nacional são mais eficazes quando espelham as necessidades do país para incluir o desenvolvimento sustentável (IPCC, 2015).

A aprovação para aplicação dos recursos é realizada pelo Comitê Gestor que integra representantes de diversos órgãos públicos e setores privados, mas deixou de integrar a comunidade científica, sociedades civis organizadas e representantes de estados e municípios. O IPCC (2015) diz que as organizações científicas auxiliam na comunicação, transferência e desenvolvimento de conhecimentos sobre o clima, fortalecendo as tomadas de decisões.

O maior volume de recursos está na modalidade reembolsável, que é desembolsada pelo BNDES. Conforme a OECD (2017) os bancos de desenvolvimento multilaterais, bilaterais e nacionais desempenham um papel importante na relação entre atores públicos e privados,

ampliando os recursos disponíveis e facilitando um desenvolvimento sustentável. O BNDES possui uma Política Corporativa de Monitoramento e Avaliação e um Macroprocesso de Sistema de Promoção de Efetividade, além da experiência de quase 70 anos de atuação. Segundo Flynn (2011) a boa gestão com agentes financeiros permite uma melhor administração dos fundos garantindo que sejam recolhidos e direcionados de maneira organizada e eficiente.

Responsabilidade e Transparência

A dimensão que ficou em 1º lugar, classificada como a mais satisfatória foi “Responsabilidade e Transparência”. Giddens (2009) observa que o Estado deve monitorar os objetivos públicos e assegurar que estes se realizem de forma conveniente e transparente. A transparência no financiamento climático requer informações públicas disponíveis, abrangentes, precisas e oportunas e a responsabilidade exige um mecanismo de reparação facilmente acessível que garanta direitos processuais, bem como reforço de supervisão (SCHALATEK, L., & BIRD, N., 2016). Segundo Fox (2007, p. 664) “a transparência e a prestação de contas são fundamentais para todos os tipos de 'boa governança’”.

O FNMC é executado através do orçamento do governo federal, sendo assim, está sujeito às regras de transparência das informações da administração pública. Outro ponto, é que todos os relatórios previstos na legislação e todas as atas das reuniões do Comitê Gestor são publicados na página eletrônica do FNMC, bem como suas Chamadas Públicas e Editais. Considerando as aplicações com recursos não reembolsáveis, existe uma planilha disponível na página eletrônica do FNMC, com informações sintéticas sobre os projetos apoiados. Quanto às operações contratadas com recursos reembolsáveis (empréstimos) é possível consultá-las na aba transparência na página eletrônica do BNDES. As informações que não forem encontradas e permitam o acesso público, podem ser solicitadas através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR, para a realização desse estudo foram feitas duas solicitações e ambas foram efetivamente atendidas. Para melhorar ainda mais esse componente, seria interessante divulgar as fases em que se encontram o acompanhamento dos projetos, seus resultados e contribuições. Em 2014 foi elaborado e divulgado pelo MMA um Atlas com informações sobre os projetos apoiados pelo FNMC com recursos não reembolsáveis no período de 2011 a 2014. Também é importante destacar que foi firmado um Acordo de Cooperação Técnica em julho de 2018 com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que tem como objeto a elaboração e aplicação de metodologia de monitoramento do gasto em mudança do clima, dos setores público federal, oriundos de cooperações

internacionais e privadas. Outra questão que aumenta a responsabilidade e transparência do FNMC é sua submissão à fiscalização de órgãos de auditoria interna e externa.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa examina a eficácia institucional do FNMC, através da análise de conteúdo qualitativa de oitenta documentos, utilizando-se de cinco dimensões propostas por Sheriffdeen *et al.* (2020): Estrutura Legal e Regulatória; Mobilização de recursos e Sustentabilidade; Governança e Alocação de recursos; Monitoramento e Avaliação; e Responsabilidade e Transparência. Essas dimensões são compostas por vinte e um indicadores, os quais foram classificados considerando os parâmetros da escala de nível: Atende, Atende parcialmente e Não atende.

Este estudo destaca que a eficácia institucional do FNMC é crítica, visto que, nenhuma das dimensões analisadas atingiu 100% de atendimento dos seus indicadores. O principal desafio demonstrado pela análise do FNMC refere-se à Mobilização de recursos e sustentabilidade, que ocorre principalmente pela escassez e falta de previsibilidade de recursos atrelados principalmente aos contingenciamentos do orçamento da União provocados pela crise fiscal do Brasil e pela instabilidade de sua principal fonte de recursos (participação especial na exploração do petróleo), além do não recebimento de nenhum outro tipo de recurso para complementar o apoio orçamentário. Outro desafio relevante para a eficácia institucional do FNMC, refere-se às atividades de Monitoramento e avaliação, tanto dos projetos apoiados, como dos resultados obtidos, onde o principal problema ocorre no monitoramento dos projetos com recursos não reembolsáveis, que ficou prejudicado principalmente em relação à dificuldade de um quadro estável e especializado de servidores, e na ausência de implantação de indicadores para avaliação de resultados. O estudo de Sheriffdeen *et al.* (2020) avaliou a eficácia institucional do Fundo Fiduciário Indonésio para as Mudanças Climáticas (ICCTF) e constatou que sua principal fraqueza também é falta de capacidade em mobilizar recursos adequadamente, seguida das dificuldades com monitoramento e avaliação, porém, alega que sua maior força é a Governança e alocação de recursos, enquanto que no FNMC é a Responsabilidade e transparência.

A pesquisa apresentou limitações ao abordar a análise de documentos como elemento único da coleta de dados, portanto, seus resultados são complementares e não confirmatórios, visto que, os documentos analisados podem não traduzir informações reais e também podem inserir os princípios do órgão de forma indireta nos documentos. Outra questão está relacionada à utilização de dimensões pré-definidas, o que limita a abrangência de novos conteúdos que possam ser relevantes. Essa pesquisa não responde definitivamente sobre a eficácia

institucional do FNMC, mas proporciona melhor visão dos problemas e facilidades relacionados a gestão do FNMC. Os apontamentos sobre a eficácia institucional do FNMC podem orientar os formuladores de políticas na revisão do FNMC e proporcionar experiência a outros mecanismos de financiamento climático. Sugere-se para pesquisas futuras a realização de entrevistas considerando as mesmas dimensões e seus respectivos indicadores em um nível mais detalhado, a fim de verificar se as opiniões dos envolvidos na gestão do FNMC refletem e/ou complementam os resultados encontrados na análise dos documentos dessa pesquisa.

A eficácia institucional do FNMC vem se lapidando ao passar do tempo, porém, para que seja um instrumento de financiamento climático robusto, previsível e estável da PNMC, ainda existem desafios que precisam ser superados, como por exemplo, a captação de recursos de outras fontes e o desenvolvimento de metodologias para mensurar a efetiva contribuição do FNMC.

REFERÊNCIAS

AFFUL-KOOMSON, T. The Green Climate Fund in Africa: what should be different? **Climate and Development**, Oxon (Eng), v. 7, n. 4, p. 367-379, set 2014.

AGÊNCIA SENADO. **Dotação Orçamentária**. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/dotacao-orcamentaria-rubrica>. Acesso em: 26 maio 2021.

AMERICAN INSTITUTE OF PHYSICS. **The Discovery of Global Warming**. New York: Spencer Weart & American Institute of Physics, jan. 2020. Disponível em: <https://history.aip.org/climate/timeline.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

ALBUQUERQUE, I. *et al.* **SEEG 8: Análise das Emissões Brasileiras de Gases de Efeito Estufa e suas Implicações para as Metas de Clima do Brasil 1970-2019**. [s.l.]: Observatório do Clima, 2020. Disponível em: <http://seeg.eco.br/documentos-analiticos>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 4.267, de 30 de setembro de 2013. Dispõe sobre financiamentos ao amparo de recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC). **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 set. 2013. Seção 1, p. 51.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Quem somos**. Rio de Janeiro: BNDES, 2020. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório de Efetividade 2019**. Rio de Janeiro: BNDES, 2020a. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/resultados-para-a-sociedade/efetividade>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **O Sistema de Promoção de Efetividade do BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, 2021. Disponível em: <https://bnds.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/resultados-para-a-sociedade/efetividade/sistema-de-promocao-de-efetividade-do-bndes>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Resolução C.A. n.º 06 /2017-BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, 2017. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj1nLv0mdfzAhWyq5UCHYI7DVQQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bndes.gov.br%2Fwps%2Fwcm%2Fconnect%2Fsite%2F4c4dd694-aebe-43f3-bbc9-389beda26075%2FPol%25C3%25ADtica%2BCorporativa%2Bde%2BM%2526A.pdf%3FMOD%3DAJPERES%26CID%3DmfcP5kq&usq=A0vVaw0dW5qP8Z_UVjFQ506sQSyZ. Acesso em: 13 jul. 2021.

BANGLADESH CLIMATE CHANGE RESILIENCE FUND. **BCCRF anual report 2016**. Dhaka: BCCRF, 2016. Disponível em:

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/194721498048042073/pdf/116486-AR-BCCRF-AR-2016-Final-Proof-PUBLIC.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BANGLADESH DEVELOPMENT FORUM. **Concept Note On Partnership for Climate Change and its Financing**. Bangladesh: BDF, 2020. Disponível em:

<http://bdf.erd.gov.bd/public/uploads/images/publication/1583740688-21682901.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BODNAR, P. *et al.* Underwriting 1.5 degrees C: competitive approaches to financing accelerated climate change mitigation. **Climate Policy**, London, v. 18, n. 3, p. 368-382, dez. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2018. Seção 1, p. 47.

BRASIL. Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 dez. 2009a. Seção 1, p. 9.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 de dez. 2009b. Seção 1, Edição Extra, p. 109.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2745.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 ago. 1997. Seção 1, p. 16925.

CHAUDHURY, A. Role of Intermediaries in Shaping Climate Finance in Developing Countries-Lessons from the Green Climate Fund. **Sustainability**, Basel (CH), v. 12, n. 14, p. 5507, jul. 2020.

COMMUNITIES FOR RESILIENCE. **Accessing the People's Survival Fund (PSF):**

Training Manual. Quezon City (PH): CORE, 2017. Disponível em:

<https://climate.gov.ph/files/3-PSF.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020.

COOK, J. *et al.* Consensus on consensus: a synthesis of consensus estimates on human-caused global warming. **Environmental Research Letters**, [s.l.], v. 11, ed. 4, n. 048002, abr. 2016.

DEPARTMENT OF FINANCE (Philippines). **People's Survival Fund Seeks to Find Solution to Climate Crisis**. Manila (PH): DOF, 2020. Disponível em: <https://www.dof.gov.ph/peoples-survival-fund-seeks-to-find-solution-to-climate-crisis/>. Acesso em: 30 nov. 2020.

DONG, Y.; OLSEN, K. H. Stakeholder participation in CDM and new climate mitigation mechanisms: China CDM case study. **Climate Policy**, London, v. 17, n. 2, p. 171-188, jul. 2015.

DUGUMA, L. A. A systematic analysis of enabling conditions for synergy between climate change mitigation and adaptation measures in developing countries. **Environmental Science & Policy**, Oxon (Eng), v. 42, p. 138-148, out. 2014.

FLYNN, C. **Blending Climate Finance through National Climate Funds**: A guidebook for the design and establishment of national funds to achieve climate change priorities. New York: UNDP, 2011. Disponível em: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/low_emission_climate/resilientdevelopment/blending_climatefinancethroughnationalclimatefunds.html. Acesso em: 22 jun. 2020.

FONDS CLIMAT MALI. **Présentation**. Mali: FCM, 2018. Disponível em: <https://fondsclimatmali.ml/presentation/>. Acesso em: 22 nov. 2020

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development In Practice**, London, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, ago. 2007.

FUNDO AMAZÔNIA (Brasil). **Relatório de Atividades 2019**. Brasília: BNDS, 2020. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/biblioteca/fundo-amazonia/relatorios-anuais/>. Acesso em: 15 out. 2020

FUNDO FIDUCIÁRIO PARA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS DE BANGLADESH. **História**. Bangladesh: CCTF, 2018. Disponível em: <https://www.bcct.gov.bd/site/page/e6fb75e8-f5e5-4bed-8adc-e6183e69353a/nolink/nolink/nolink/nolink/nolink/nolink/->. Acesso em: 15 out. 2020.

FUNDO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. **Projetos apoiados**. Brasília: 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/projetos-apoiados>. Acesso em: 25 maio 2021.

FUNDO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. **Relatórios de Execução**. Brasília: 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/relatorios-de-execucao>. Acesso em: 25 maio 2021.

FUNDO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. **Reuniões do Comitê Gestor**. Brasília: 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/reunioes-do-comite-gestor>. Acesso em: 25 maio 2021.

GIDDENS, A. **A política da mudança climática**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. 314 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

INDONESIA CLIMATE CHANGE TRUST FUND. **Annual Report 2017**. Jakarta: ICCTF, 2018. Disponível em: <http://www.icctf.or.id/wp-content/uploads/2018/10/Annual-Report-2017-english-2.pdf>. Acesso em: 7 out. 2020.

INDONESIA CLIMATE CHANGE TRUST FUND. **Organization**. Jakarta: ICCTF, 2020a. Disponível em: <https://www.icctf.or.id/board-of-trustee/>. Acesso em: 7 out. 2020.

INDONESIA CLIMATE CHANGE TRUST FUND. **Overviews**. Jakarta: ICCTF, 2020b. Disponível em: <https://www.icctf.or.id/overviews/>. Acesso em: 7 out. 2020.

INDONESIA CLIMATE CHANGE TRUST FUND. **Projects**. Jakarta: ICCTF, 2020c. Disponível em: <https://www.icctf.or.id/projects/>. Acesso em: 7 out. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado do Ipea nº 109: O Acordo de Copenhague e as Decisões de Cancun no Contexto da Convenção do Clima**. Brasília: ago. 2011. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110829_comunicadoipea109.pdf. Acesso em: 30 set. 2020.

INSTITUTO ETHOS; WWF-BRASIL. **Financiamento climático para adaptação no brasil: Mapeamento de fundos nacionais e internacionais**. São Paulo: set. 2017. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/cedoc/financiamento-climatico/>. Acesso em: 26 maio 2020.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Aquecimento Global de 1,5°C: Relatório especial do painel intergovernamental sobre mudanças climáticas (IPCC) sobre os impactos do aquecimento global de 1,5°C acima dos níveis pré-industriais e respectivas trajetórias de emissão de gases de efeito estufa, no contexto do fortalecimento da resposta global à ameaça da mudança do clima, do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza**. Incheon: IPCC, out. 2018. 28 p. Tradução de: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (Brasil). Disponível em: https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/ciencia/SEPED/clima/publicacao/Comunicacoes_Nacionais/IPCC_1.5_PORT.pdf. Acesso em: 29 maio 2020.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Geneva: IPCC, 2015. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>. Acesso em: 26 maio 2020.

IRAWAN, S.; HEIKENS, A.; PETRINI, K. **National Climate Funds**: Learning from the experience of Asia-Pacific countries. UNDP: 2012. Disponível em: <https://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/climate-and-disaster-resilience/APRC-EE-2012-NCF-DiscussionPaper-Asia-Pacific.html>. Acesso em: 4 ago. 2020.

JAKOB, M. *et al.* Carbon Pricing Revenues Could Close Infrastructure Access Gaps. **World Development**, Oxford (Eng), v. 84, p. 254-265, ago. 2016.

KAUR, N. *et al.* **Financing a transition to climate resilient green economies**. London: IIED, 2014. Disponível em: <https://pubs.iied.org/pdfs/17228IIED.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

KIM, H.; GRAFAKOS, S. Which are the factors influencing the integration of mitigation and adaptation in climate change plans in Latin American cities?. **Environmental Research Letters**, Bristol (Eng), v. 14, n. 10, p. 105008, out. 2019.

KLEIN, R. J.T.; SCHIPPER, E. L. F.; DESSAI, S. Integrating mitigation and adaptation into climate and development policy: three research questions. **Environmental Science & Policy**, [s.l.], v. 8, n. 6, p. 579-588, dez. 2005.

LAVILLE, C; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução de Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Arimed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 340 p.

LIBERTO, T. D. **October 2020**: “Only” the fourth-warmest October on record. Washington: NOAA Climate.gov, 2020. Disponível em: <https://www.climate.gov/news-features/features/october-2020-%E2%80%9COnly%E2%80%9D-fourth-warmest-october-record>. Acesso em: 20 nov. 2020.

LINDSEY, R. **Climate Change**: Atmospheric Carbon Dioxide. Washington: NOAA Climate.gov, 2020. Disponível em: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-atmospheric-carbon-dioxide>. Acesso em: 20 nov. 2020.

LINDSEY, R; DAHLMAN L. **Climate Change**: Global Temperature. Washington: NOAA Climate.gov, 2020. Disponível em: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-global-temperature>. Acesso em: 20 nov. 2020.

LOCATELLI, B. *et al.* Synergies between adaptation and mitigation in climate change finance. **International Journal of Climate Change Strategies and Management**, West Yorkshire (Eng), v. 8, n. 1, p. 112-128, jan. 2016.

MATHY, S.; BLANCHARD, O. Proposal for a poverty-adaptation-mitigation window within the Green Climate Fund. **Climate Policy**, London, v. 16, n. 6, p. 752-767, jun. 2015.

MÉXICO. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. **Documentación del Fideicomiso Fondo para el Cambio Climático 2018**: Beneficiarios. Ciudad de México: SEMARNAT, 2018a. Disponível em:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401457/modificacion_beneficiarios_convocatoria_10-17.pdf. Acesso em: 12 out. 2020.

MÉXICO. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. **Reglas de operación del fideicomiso de administración y pago denominado Fondo para el Cambio Climático**. Ciudad de México: SEMARNAT, 2018b. Disponível em: http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/publicaciones/2018/REGLAS_OPERACION%20_NOV_2018.pdf. Acesso em: 12 out. 2020.

MICHAELOWA, A. *et al.* Mobilising private climate finance for sustainable energy access and climate change mitigation in Sub-Saharan Africa. **Climate Policy**, London, v. 2, n. 1, p. 47-62, jul. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Acordo de Paris**. Brasília: MMA, [201-]. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>. Acesso em: 28 maio 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Atlas: Projetos em Execução com os Recursos não Reembolsáveis**. Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília: MMA, 2014. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/publicacoes/clima/category/108-fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima.html?download=1131:projetos-apoiados-pelo-fundo-clima-recursos-n%C3%A3o-reembols%C3%A1veis-de-2011-a-2014>. Acesso em: 25 maio 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Convenção da ONU sobre Mudança do Clima: Linha do tempo das medidas envolvendo Mudanças Climáticas**. Brasília: MMA, out. 2018a. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/quem-%C3%A9-quem/itemlist/category/138-conven%C3%A7%C3%A3o-da-onu-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima.html>. Acesso em: 26 maio 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Manual de procedimentos internos para Formalização e execução de convênios e Termos de parceria**. Brasília: MMA, 2018b. Disponível em: <http://diretoriopre.mma.gov.br/index.php/category/64-bid-ct-brt1310-fortalecimento-do-financiamento-para-mitigacao-de-gases-de-efeito-estufa-no-brasil-orientado-para-a-gestao-de-resultados?download=1068>manual-de-procedimentos-internos-para-formalizacao-e-execucao-de-convenios-e-termos-de-parceria-fundo-clima>. Acesso em: 25 maio 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). Portaria MMA nº 575, de 11 de novembro de 2020. Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 nov. 2020. Seção 1, p. 84.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Protocolo de Quioto**. Brasília: MMA, [20--]. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/protocolo-de-quioto.html>. Acesso em: 27 maio 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Transparência e Prestação de Contas**. Brasília: MMA, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas>. Acesso em: 25 maio 2021.

MIZRAHI, Y. **Capacity enhancement indicator**: review of the literature. Washington, DC: World Bank Institute, 2004. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/117111468763494462/pdf/286140Capacity0enhancement0WBI0WP.pdf>. Acesso em: 25 maio 2021.

MOHIB, S. A. **Mainstreaming climate change into Planning and budgeting**: Entry points in the budget cycle. World Bank Group: nov. 2014. Disponível em: https://www.climatefinance-developmenteffectiveness.org/sites/default/files/documents/15_11_14/Session_4CCPER_Budget_Process_Bangkok_2014_Oct-31.pdf. Acesso em: 4 ago. 2020.

NACIONAL FINANCIERA. **Balance General al 31 de diciembre dl 2018 del Fondo para el Cambio Climático**. Ciudad de México: NAFIN, 2018. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/431141/Estados_financieros_diciembre_2018.pdf. Acesso em: 12 out. 2020.

NAÇÕES UNIDAS (Brasil). **Ação Contra a Mudança Global do Clima**: Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos. Brasília: ONU, 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods13/>. Acesso em: 29 maio 2020.

NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION. **Facts**: Carbon Dioxide. Pasadena (LA): NASA, 2020. Disponível em: <https://climate.nasa.gov/vital-signs/carbon-dioxide/>. Acesso em: 20 nov. 2020

NEW DEVELOPMENT BANK. **Projects**: Fundo Clima – Brazil National Climate Fund Project. Shanghai: NDB, 2019. Disponível em: <https://www.ndb.int/fundo-clima-brazil-national-climate-fund-project/>. Acesso em: 29 maio 2020.

NEW DEVELOPMENT BANK. **Press Releases**: BNDES Clima – Sustainable Financing to Support Global Climate Change Mitigation and Adaption in Brazil. Shanghai: NDB, 2021. Disponível em: https://www.ndb.int/press_release/ndb-board-directors-held-31st-meeting-approved-three-projects/. Acesso em: 5 jul 2021.

NORRIS, R. **The IPG Handbook on Environmental Funds**: Published by the Interagency Planning Group on Environmental Funds (IPG). New York: IPG, 2000. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/pa/tools/The%20IPG%20Handbook%20on%20Environmental%20Funds.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Diretrizes para Formulação de Políticas Públicas em Mudanças Climáticas no Brasil**. São Paulo: jun. 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15412/Diretrizes%20para%20a%20Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlicas%20em%20Mudan%C3%A7as%20Clim%C3%A1ticas%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Investing in Climate, Investing in Growth**. Paris: OECD, 2017. Disponível em: <https://www.oecd->

ilibrary.org/docserver/9789264273528-en.pdf?expires=1592877588&id=id&accname=guest&checksum=46AD4DE27226E94BDED D5061CF4B8605. Acesso em: 27 maio 2020.

PICKERING, J.; MITCHELL, P. What drives national support for multilateral climate finance? International and domestic influences on Australia's shifting stance. **International Environmental Agreements-Politics Law and Economics**, Dordrecht (NL), v. 17, n. 1, p. 107-125, fev. 2017.

POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa**: Enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. 435 p.

RAI, N. *et al.* **Topic Guide**: A guide to national governance of climate finance. UK: Evidence on Demand, 2015. Disponível em: <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/topic-guide-a-guide-to-national-governance-of-climate-finance>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIPPLE, W. J. *et al.* World Scientists' Warning of a Climate Emergency. **BioScience**, [s.l.], v. 70, p. 8-12, jan. 2020.

RWANDA GREEN FUND. **For a green & resiliente Rwanda**. Rwanda: FONERWA, 2016. Disponível em: <http://www.fonerwa.org/sites/default/files/FONERWA%2BBooklet.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

RWANDA GREEN FUND. **How the Fund Works**. Rwanda: FONERWA, 2020. Disponível em: <http://www.fonerwa.org/?q=about>. Acesso em: 20 nov. 2020.

RWANDA GREEN FUND. **Rwanda Green Fund Factsheet**. Rwanda: FONERWA, 2019b. Disponível em: http://www.fonerwa.org/sites/default/files/Rwanda_Green_Fund_Factsheet_2019.pdf. Acesso em: 25 nov. 2020.

RWANDA GREEN FUND. **Rwanda_Green_Fund_Brochure**. Rwanda: FONERWA, 2019a. Disponível em: http://www.fonerwa.org/sites/default/files/Rwanda_Green_Fund_Brochure_2019.pdf. Acesso em: 25 nov. 2020.

SCHALATEK, L., & BIRD, N. **The Principles and Criteria of Public Climate Finance – A Normative Framework**. London: ODI, 2016. Disponível em: <https://odi.org/en/publications/the-principles-and-criteria-of-public-climate-finance-a-normative-framework/>. Acesso em: 26 nov. 2020

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEEG BRASIL. **Infográficos**: Brasil. [s.l.]: SEEG, 2019. Disponível em: <http://seeg.eco.br/infografico>. Acesso em: 24 nov. 2020.

SENADO FEDERAL (Brasil). **Proposta de Emenda à Constituição n° 187, de 2019**. Brasília: SF, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso em: 28 maio 2020.

SHERIFFDEEN, M. *et al.* Indicators to Evaluate the Institutional Effectiveness of National Climate Financing Mechanisms. **Forest and Society**, Makassar (ID), v. 4, n. 2, p. 358-378, nov. 2020.

SHINE, T. **A Guide to Support Implementation of the Paris Agreement – Part One: Supporting Access to Finance for Climate Action**. Estocolmo: Sida, 2017. Disponível em: https://www.sida.se/contentassets/1df42ce0c6924fedb2b11325fd255ff2/supporting_access_to_finance_for_climate_action_webb.pdf. Acesso em: 04 nov. 2020.

SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (Brasil). **Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Brasil 1970 – 2018**. São Paulo: Observatório do Clima (OC), nov. 2019. Disponível em: http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2019/11/1-PPT_SEEG7_LANCAMENTO-GERAL-2019.11.05-FINAL.pdf. Acesso em: 28 maio 2020.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Petição Eletrônica n° 40741/2020**. Brasília: jun. 2020. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2020/06/ADO-Fundo-Clima-PSB-PSOL-PT-e-REDE-05.06.2020-Peti%C3%A7%C3%A3o-Inicial-e-Comprovante-de-Protocolo.pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.

TABOULCHANAS, K. *et al.* **Avaliação do Fundo Clima**. Brasília: CEPAL; IPEA; GIZ, 2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/40843-avaliacao-fundo-clima>. Acesso em: 23 nov. 2020.

THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **About the IPCC**: The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) is the United Nations body for assessing the science related to climate change. Geneva: 2020?. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/about/>. Acesso em: 23 set. 2020.

THE WORLD BANK GROUP. **Guyana REDD-Plus Investment Fund Trust Fund**. Washington: 2020. Disponível em: https://www.guyanareddfund.org/images/stories/pdf/trustee/GRIF_Trustee_Report_June_2020.pdf. Acesso em: 24 nov. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL BANGLADESH. **Climate Change Mitigation Finance and Project Implementation in Bangladesh: Governance Challenges and Way Forwards**. Dhaka: TIB, nov. 2020. Disponível em: <https://www.ti-bangladesh.org/beta3/index.php/en/highlights/6194-climate-change-mitigation-finance-and-project-implementation-in-bangladesh-governance-challenges-and-way-forwards>. Acesso em: 10 dez. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Decisão Normativa - TCU Nº 187, de 9 de setembro de 2020**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E747486F3017479820A880E3C>. Acesso em: 25 maio 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Mexico's Climate Change Fund: a financial mechanism for climate and biodiversity**. New York: UNDP, 2020. Disponível em: <https://www.biodiversityfinance.net/news-and-media/mexicos-climate-change-fund-financial-mechanism-climate-and-biodiversity#:~:text=The%20Fund%20is%20a%20public,and%20sustainable%20use%20of%20biodiversity.> Acesso em: 12 out. 2020.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Introduction to Climate Finance**. Germany: 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/climate-finance/the-big-picture/introduction-to-climate-finance>. Acesso em: 04 ago. 2020.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **UNFCCC -- 25 Years of Effort and Achievement: Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy**. Germany: 2020b. Disponível em: <https://unfccc.int/timeline/>. Acesso em: 04 ago. 2020.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **What is the Kyoto Protocol?** Germany: 2020a. Disponível em: https://unfccc.int/kyoto_protocol. Acesso em: 23 set. 2020.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **NDC Registry**. Germany: 2021. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Party.aspx?party=BRA>. Acesso em: 26 maio 2021.

UNITED NATIONS. **United Nations Framework Convention On Climate Change**. Nova York: United Nations, 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2020.

UNTERSTELL, N. **Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje?** Diagnóstico do desenho e da evolução dos arranjos de governança da PNMC. Rio de Janeiro: ICS e FBMC, 2017. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?60844/Como-se-governa-a-politica-nacional-de-mudana-do-clima-no-Brasil- hoje>. Acesso em: 16 out. 2020.

VANDERHEIDEN, S. Justice and Climate Finance: Differentiating Responsibility in the Green Climate Fund. **International Spectator**, London, v. 50, n. 1, p. 31-45, mar. 2015. wcover.pdf. Acesso em: 27 maio 2020.

WINKLER, H.; DUBASH, N. K. Who determines transformational change in development and climate finance?. **Climate Policy**, London, v. 16, n. 6, p. 783-791, abr. 2015.

ZAMARIOLI, L. H.; PAUW, P.; GRUENING, C. Country Ownership as the Means for Paradigm Shift: The Case of the Green Climate Fund. **Sustainability**, Basel (CH), v. 12, n. 14, p. 5717, jul. 2020.

ANEXO – RECORTE DOS DOCUMENTOS SELECIONADOS

1. Relatório de Execução FNMC/MMA 2011

O órgão administrativo FNMC teve a abertura do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ 37.115.375/0016-93) na Receita Federal em 10 de dezembro de 2009. Em 2010 houve a criação do código 38336 no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal – SIORG, código 44902 na Lei Orçamentária Anual – LOA e código 447002 no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

O ano de 2011 marcou o início das atividades operacionais do FNMC, que segundo o RE ainda não possuía uma equipe técnica específica e meios normativos e administrativos de operação. No primeiro ano, as atividades se concentraram na viabilização dos projetos e no apoio ao Comitê Gestor, não sendo possível, dadas as condições relatadas, aprofundar e montar o sistema de acompanhamento e monitoramento.

Durante o ano de 2011, a Gerência do Fundo executou intensas negociações junto ao BNDES, sobre criação de insumos para subsidiar o desenvolvimento de um Programa interno denominado "Fundo Clima" e a adaptação de seus sistemas de informática, além do estabelecimento de condições administrativas e financeiras de transferência dos recursos reembolsáveis, incluindo o instrumento de transferência mais adequado.

A aplicação, pelo MMA, dos recursos não reembolsáveis, passou por três etapas bem definidas, a saber: inscrição de projetos, avaliação e seleção e a contratação.

Etapa de Inscrição dos Projetos - O FNMC publicou em julho duas Chamadas Públicas com dois editais cada explicitando as Linhas de Ação e definindo as condições de apresentação e seleção de projetos.

Etapa de Avaliação e Seleção de Projeto - Os projetos recebidos passaram por um processo de avaliação dividido em 04 fases: triagem, análise de mérito, aprovação pelo Comitê Gestor e abertura de processo e análise pelo MMA.

Etapa de Contratação de Projetos - O FNMC, para o ano de 2011, utilizou dois instrumentos de repasse de recursos não reembolsáveis, a saber: o Termo de Cooperação e Convênio.

Após todo o processo de contratação o RE faz uma observação de que mais de 1/3 dos projetos chamados para comprovação documental não conseguiram chegar à efetiva assinatura do instrumento. Dentre eles, as maiores dificuldades foram relativas aos convênios, cuja perda ao longo do caminho atingiu a metade.

Para operacionalização do Fundo com recursos reembolsáveis foi publicada em 15 de setembro de 2011 no DOU (Seção 1, p.20) a Resolução BACEN nº 4.008, de 14 de setembro de 2011, dispondo sobre as condições para a aplicação dos recursos reembolsáveis do FNMC que foram estabelecidas pelo CMN e em 16 de dezembro de 2011 foi assinado o contrato de transferência dos recursos do MMA ao BNDES para financiamento de projetos.

O BNDES instituiu, internamente, o Programa Fundo Clima, para aplicação dos recursos reembolsáveis, por meio da Resolução nº 2.180/2011, atualizada pela Resolução nº 2.207/2012, que incorporou sugestões do Comitê Gestor.

Limitações e Dificuldades

- O FNMC não foi estruturado previamente ao início de suas operações, criando inúmeras limitações às atividades a serem desenvolvidas. Assim, houve um planejamento mínimo para enfrentar problemas a serem resolvidos à medida que fossem surgindo.
- A necessidade de executar a maior parte possível do orçamento em 2011 dificultou o planejamento das ações a longo prazo, pois a lógica orçamentária exige execução dos recursos disponíveis, que serve de parâmetro para o orçamento do ano seguinte.
- A opção pelo início imediato de execução dos projetos, e suas consequências para o gerenciamento diante das condições dadas, não permitiu qualquer aprofundamento no planejamento dos instrumentos de monitoramento.
- A falta de uma estimativa confiável da quantidade de projetos a serem analisados e executados ao longo do ano impossibilitou o dimensionamento prévio da estrutura administrativa necessária.
- As diretrizes e prioridades para 2011 não fizeram uma distinção clara de projetos estruturantes, e isso tende a retirar o foco das ações prioritárias e dispersar os esforços.
- Não foi possível a criação, com antecedência, de substitutos àqueles projetos com dificuldades de comprovações e somente, ao final, foi aberta uma Linha de Ação emergencial, que sobrecarregou o trabalho de execução dos recursos.
- Em diversos momentos o quadro de funcionários mostrou-se insuficiente, tanto em quantidade, quanto em competências específicas.
- A morosidade dos procedimentos burocráticos no Governo Federal em geral, e do MMA, em particular, atrasou consideravelmente a estruturação legal do Fundo.
- Dificuldades crônicas da burocracia pública aumentaram o grau de restrições e exigências para os processos de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos.

- As dificuldades de comprovações documentais por parte dos proponentes foram imensas, principalmente das entidades privadas sem fins lucrativos.
- O SICONV foi utilizado para gerenciamento das propostas e projetos, porém, por não ser um sistema flexível acabou gerando dificuldades na gestão dos projetos, com consequências para a montagem dos processos.
- Mesmo com uma boa avaliação de mérito os projetos selecionados podem não conseguir comprovar ou atender às regras extremamente rígidas dos instrumentos de repasse de recursos, como Convênios e Termos de Cooperação.
- As decisões do Comitê Gestor não possuem ainda canais consolidados para fluir plenamente, gerando dificuldades nos casos de discordâncias mais profundas e atrasos na execução dos projetos.

Desafios a serem considerados

- Planejar as atividades do Fundo consoante as diretrizes da Política Nacional de Mudanças Climáticas, os Planos Setoriais de Mudanças Climáticas, os cenários sobre as questões climáticas no país, aperfeiçoando e detalhando as diretrizes do Comitê Gestor.
- Para além da execução dos projetos, deve-se iniciar um processo de desenvolvimento e implantação de indicadores de resultado desses projetos, passíveis de verificação objetiva, a fim de aferir o desenvolvimento do próprio Fundo.
- Acompanhar a execução e monitorar os projetos contratados em 2011, observando-os como base empírica para discussão sobre erros e acertos.
- Ampliar e institucionalizar parcerias com entidades que proporcionem ganho de escala para os projetos a fim de evitar o varejo na seleção por parte do próprio FNMC, sem estrutura adequada para tanto.
- Encontrar o equilíbrio entre grandes projetos estruturantes mais complexos e aqueles que atendam às demandas pontuais, em geral mais pulverizados, facilitando, assim, a divisão do trabalho e o ordenamento das prioridades.
- Capacitar as instituições com projetos contratados, principalmente por meio dos convênios, para a prestação de contas durante e após a execução dos projetos. Da mesma forma, há a necessidade de capacitar previamente o público-alvo de proponentes para que os projetos a serem apresentados, bem como as comprovações necessárias à formalização dos convênios cheguem ao FNMC atendendo todas as exigências formais e legais do processo.

- Fazer uma divulgação mais incisiva do Fundo, esclarecendo o público em geral sobre os recursos disponíveis e os mecanismos de acesso, as linhas de ação existentes, os projetos em andamento, a legislação pertinente e as diretrizes orientadoras.

2. Relatório de Execução FNMC/MMA 2012

Durante o ano de 2012 a Gerência do FNMC executou, junto ao BNDES, discussões e proposições sobre manutenção do Programa interno denominado "Fundo Clima", termo aditivo ao contrato de transferência de recursos, desenvolvimento de novas linhas de ação para recursos reembolsáveis por meio do Grupo Técnico criado pelo Comitê Gestor, entre outras.

A Gerência do Fundo realizou de 15 a 17 de agosto de 2012, na cidade de Recife-PE, um encontro de Fiscais de Projetos e Responsáveis Técnicos e Financeiros, com caráter de uma oficina de trabalho, que teve como objetivo o conhecimento dos envolvidos para troca de informações e experiências, o nivelamento de informações e procedimentos para o efetivo acompanhamento dos projetos, bem como uma capacitação sobre prestação de contas realizada pelo Assessor de Controle Interno do MMA.

A Gerência do Fundo também apoiou com insumos técnicos e institucionais a participação do MMA na discussão sobre os Projetos de Lei relativos às alterações na Lei do Petróleo, que impactavam os recursos destinados ao Fundo, destacando que ocorreria um comprometimento do apoio a projetos pelo FNMC.

Houve a continuidade na execução dos projetos previstos em 2011 e não houve execução de projetos com recursos reembolsáveis. Devido às mudanças trazidas pelo Decreto nº 7.793, de 17 de agosto de 2012, que dispõe sobre a contratação de serviços de agentes financeiros pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, o termo aditivo ao contrato para transferir novos recursos reembolsáveis ao agente financeiro ocorreu somente ao final do exercício 2012.

Resultados aos desafios

- A Gerência conseguiu dar início ao Planejamento das atividades gerais do Fundo, em parceria com a Agência de Cooperação Técnica Alemã – GIZ.
- Para além da execução dos projetos, teve início um processo de desenvolvimento e implantação de indicadores de resultado dos projetos, passíveis de verificação objetiva, a fim de aferir o desenvolvimento do próprio Fundo.

- Os projetos contratados passaram a ser acompanhados em sua execução e monitorados, com designação de fiscais para os convênios e contratos e de monitores para os Termos de Cooperação.
- As parcerias institucionais para ganho de escala dos projetos foram ampliadas e institucionalizadas, sobretudo com o Serviço Florestal Brasileiro, com o Departamento de Combate à Desertificação e com o Fundo Nacional do Meio Ambiente, que passaram a produzir insumos para a seleção e acompanhamento dos projetos, com supervisão da Gerência do Fundo e do Comitê Gestor.
- As instituições executoras de projetos foram capacitadas na prestação de contas, principalmente por meio dos convênios. Em relação à capacitação de público-alvo de proponentes para que projetos a serem apresentados, isso ocorreu por meio do Fundo Nacional do Meio Ambiente porque não houve lançamento próprio de editais de livre concorrência no exercício 2012 por parte do FNMC.

Prioridades e desafios

- Proposição, validação e sistematização de indicadores de resultado dos projetos apoiados e de impacto agregado.
- Aprofundamento do planejamento organizacional da Gerência, com estabelecimento de projetos específicos voltados às atividades operacionais.

3. Relatório de Execução FNMC/MMA 2013

Durante o ano de 2013, a Gerência do Fundo executou, junto ao BNDES, as discussões e proposições para formulação de diretrizes para os projetos reembolsáveis proporcionando subsídios ao BNDES para a manutenção do Programa denominado "Fundo Clima", elaboração do segundo termo aditivo ao Contrato para transferência de recursos, divulgação do FNMC junto a grupos interessados ou clientes potenciais, implantação de novas linhas de ação para recursos reembolsáveis por meio do Grupo Técnico criado pelo Comitê Gestor do Fundo e elaboração de subsídios para a instituição da nova Resolução do CMN para regulamentar as ações do Fundo quanto aos recursos reembolsáveis.

A nova Resolução do Banco Central do Brasil, de nº4.267 de 30 de setembro de 2013, regulamentou as novas linhas de ação do Fundo para Recursos Reembolsáveis e estabeleceu novos juros e prazos para todas as linhas de ação. Cabe ressaltar que o ano de 2013 marcou o

início das primeiras aprovações e liberações de recursos reembolsáveis para financiamento a projetos.

Ao longo de 2013 foram realizadas pela Gerência do FNMC atividades de monitoramento e avaliação dos projetos não reembolsáveis vigentes, além de apoio aos responsáveis pelos projetos em sua execução.

Também teve sequência o projeto de desenvolvimento organizacional da Gerência do Fundo, com realização de reuniões e oficinas mensais durante o ano para o mapeamento de procedimentos e o desenvolvimento de instrumentos visando a melhoria da sua gestão.

O projeto de desenvolvimento organizacional, que foi iniciado em 2011, teve como principais entregas ao final de 2013 um glossário de termos técnicos e gerenciais do Fundo, um roteiro para elaboração de projetos não reembolsáveis a serem submetidos em futuras seleções e também um levantamento dos instrumentos gerenciais utilizados pelo Fundo, dentre eles a padronização das chamadas, dos editais e dos relatórios de andamento dos projetos. Para tanto, a equipe promoveu reuniões internas para o desenvolvimento dos instrumentos, bem como encontros com a equipe da Cooperação Técnica Alemã – GIZ. Ao final de 2013, foi contratado um consultor, por meio da cooperação técnica, para iniciar o plano de comunicação interna do Fundo.

O FNMC iniciou em 2013 seu segundo biênio (2013-2014), sendo assim, elaborou suas diretrizes e prioridades conforme determina o Art.9, inciso III, do Decreto nº 7.343/2010.

Em 2013 houve também uma reestruturação da SMCQ vinculando o Fundo diretamente ao Gabinete desta Secretaria. As vantagens desta vinculação direta são o encurtamento dos trâmites burocráticos, maior agilidade nos processos, proximidade do Fundo da tomada de decisão, uma vez que o Secretário da SMCQ é o condutor substituto das reuniões do Comitê Gestor e possui contato direto com a presidência do Fundo. Ademais, o Fundo possui inserção transversal nos departamentos desta Secretaria, servindo de apoio às ações da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Houve execução de projetos financiados com recursos não reembolsáveis do orçamento de 2011, 2012 e 2013, bem como os primeiros projetos que contam com recursos reembolsáveis.

Entre junho e agosto, ocorreram dois contingenciamentos no orçamento do Governo Federal, que afetaram os limites para aplicação dos recursos não reembolsáveis, fazendo com que o PAAR 2013 fosse revisto à luz das novas disponibilidades orçamentárias.

As normativas também suspendiam as contratações com locação, aquisição e reforma de imóveis, aquisição e locação de veículos, locação de máquinas e equipamentos. Tais

vedações impactaram as propostas de projetos, bem como os projetos já em andamento que não haviam ainda efetivado suas despesas.

Com os contingenciamentos orçamentários e com os limites liberados por negociação, as linhas de ação mais viáveis dentre aquelas aprovadas no PAAR 2013 foram constituídas pelas instituições com meios mais ágeis e rápidos na execução, destacando-se aquelas que já dispunham de projetos de cooperação técnica, ou de projetos aprovados que demandavam aditivos, ou ainda com processos licitatórios em andamento para recursos de investimento.

Ressalta-se que, embora os executores das linhas de ação do orçamento 2013 sejam, em sua grande maioria, entidades públicas vinculadas à União, algumas linhas de ação terão como executores finais entidades privadas sem fins lucrativos contratadas por meio de pregão eletrônico, chamadas públicas e manifestações de interesse. Por meio destas parcerias, o Fundo consegue otimizar suas ações, apoiar mais projetos com os mesmos recursos e menores custos administrativos.

Limitações e dificuldades

- Quanto à sua institucionalização, destaca-se os aspectos administrativos, normativos e operacionais, como por exemplo a falta de um quadro mais estável e capacitado de servidores na gestão do fomento, da consolidação dos protocolos de implementação, da elaboração e aperfeiçoamento de instrumentos de execução de projetos não reembolsáveis. Como primeiro passo nesta direção, o Fundo deverá lançar em 2014 um glossário de termos técnicos e gerenciais, um novo roteiro para elaboração de propostas e um manual de orientação para apresentação de projetos.
- Quanto à execução dos recursos, há dificuldades em sua aplicação, o Fundo não possui estrutura para atuar maciçamente com alguns instrumentos disponíveis na administração pública como convênios e contratos. Nesse sentido, procurou realizar parcerias com órgãos e instituições já estruturadas que pudessem, dentro de metas conjuntas, multiplicar sua capacidade de apoio a projetos.
- A comunicação é sua maior carência, pois seus resultados, montante investido e metas alcançadas não são do conhecimento do grande público. Foram iniciadas as discussões sobre indicadores de monitoramento e indicadores de impacto dos projetos e alguns resultados agregados dos projetos já podem ser apurados, porém necessitam de aperfeiçoamento e validação.

Resultados aos desafios

O FNMC ainda não atingiu a fase de maturação necessária à realização plena de sua missão. Nestes três anos, o foco de suas atividades privilegiou a execução e o acompanhamento dos projetos não reembolsáveis contratados como meio para viabilizar sua estruturação, mas ainda há muito o que ser feito em termos institucionais como organização administrativa, desenvolvimento e capacitação de equipe técnica, infraestrutura física e normativas correspondentes.

Para uma adequada transparência e comunicação, o FNMC ainda precisa desenvolver e aperfeiçoar indicadores de acompanhamento e impacto dos projetos. Os indicadores de acompanhamento, conforme o RE 2013, já vêm sendo desenvolvidos, em colaboração com a cooperação técnica e envolvimento dos fiscais, monitores e responsáveis técnicos pelos projetos, o que permite apurar os primeiros resultados do Fundo. Já, os indicadores de impacto demandam o desenvolvimento de metodologias específicas, em colaboração com outros setores que atuam com a Política de Mudança do Clima, não sendo uma atividade independente do Fundo.

Em relação aos recursos reembolsáveis, a Embaixada Britânica e a Climate Works Foundation, a pedido do BNDES, contrataram uma consultoria para desenvolver uma metodologia para estimar as emissões evitadas por projetos financiados pelo FNMC. Para os não-reembolsáveis, a gerência do Fundo está contratando consultoria para sistematizar as informações disponíveis sobre os projetos e aperfeiçoar o cálculo dos seus resultados.

Prioridades e desafios

- Aprofundar a discussão sobre indicadores, validando-os com os executores e fiscais e monitores de projetos, com envolvimento do Comitê Gestor do Fundo.
- Implantar e divulgar os novos instrumentos gerenciais desenvolvidos na fase de planejamento.
- Desenvolver e implantar formas de comunicação mais eficientes sobre suas operações e resultados. Esta atividade deverá ocorrer de duas formas:
 - i) no plano interno, em que alguns “nós” da rede de contato institucional dentro do MMA tenha mais conhecimento sobre as dificuldades, desafios e realizações do FNMC, tais como os departamentos da SMCQ, as demais secretarias do MMA, as Assessorias Orçamentárias e Financeiras, a Consultoria Jurídica, a Assessoria de Controle Interno, entre outros;
 - ii) no plano externo, a alta direção governamental, os interessados potenciais e a sociedade em geral.

4. Relatório de Execução FNMC/MMA 2014

Durante o ano de 2014, a Gerência do Fundo executou, junto ao BNDES, as discussões e proposições para formulação de diretrizes para os projetos reembolsáveis proporcionando subsídios ao BNDES para a manutenção do Programa denominado "Fundo Clima" e para elaboração dos terceiro e quarto termos aditivos ao contrato para transferência de recursos e prorrogação de prazo.

Em 2014, foram contratados três consultores, por meio do IICA, para reforçar a área de acompanhamento dos convênios e projetos, para elaborar uma base de dados sobre os projetos apoiados e para propor um arranjo institucional entre instituições financeiras para fortalecer o Fundo. Tratam-se de profissionais selecionados publicamente, com ampla experiência nas respectivas áreas de atuação e que atuaram de forma intensa junto aos parceiros na orientação aos projetos.

Ao longo de 2014, foram realizadas pela Gerência do FNMC atividades de monitoramento e avaliação dos projetos não-reembolsáveis vigentes, além de apoio aos responsáveis pelos projetos em sua execução. Foram concluídos treze projetos, sendo que as prestações de contas e as avaliações físico-financeiras correspondentes estavam prevista para finalização no primeiro semestre de 2015.

Foram executados projetos financiados com recursos não reembolsáveis dos orçamentos de 2011 a 2014, bem como os projetos com recursos reembolsáveis.

O contingenciamento no orçamento ao longo de 2014, à semelhança do ocorrido em 2013, causou reduções nos valores inicialmente previstos na LOA, provocando alterações significativas na alocação dos recursos. Com os contingenciamentos orçamentários e com os limites liberados por negociação, as linhas de ação mais viáveis dentre aquelas aprovadas no PAAR 2014 foram constituídas pelas instituições com meios mais ágeis e rápidos na execução, destacando-se aquelas que já dispunham de projetos de cooperação técnica ou de projetos aprovados que demandavam aditivos, ou, ainda, com processos licitatórios em andamento para recursos de investimento.

Esse último ano foi, portanto, atípico em termos de quantidade de projetos apoiados. Isso decorreu parcialmente em função da diminuição dos recursos disponíveis, de um lado, e, de outro, da preocupação do FNMC em focar em projetos mais estruturantes.

O acréscimo quantitativo dos projetos do exercício de 2011 para 2012 e 2013 corresponde a uma mudança no uso dos instrumentos de apoio que passa do convênio ao contrato, a partir de parcerias com outras unidades do MMA, e que se tornou rotina.

Resultados aos desafios

As consultorias realizadas produziram os seguintes resultados:

- i) a base de dados dos projetos do Fundo, além de sistematizar as informações para um gerenciamento mais efetivo, permitiu a elaboração de um Atlas com informações territoriais para divulgação e disseminação de experiências;
- ii) o relatório sobre articulação com instituições financeiras públicas permitiu traçar uma estratégia financeira para o Fundo e consolidar instrumentos de repasse de recursos para apoio a projetos;
- iii) as atividades de apoio e capacitação dos parceiros do Fundo permitiu maior aproximação com os executores e soluções mais rápidas dos problemas detectados no acompanhamento dos projetos e na sua prestação de contas.

O planejamento organizacional continuou sendo aperfeiçoado ao longo de 2014, e os instrumentos de gestão desenvolvidos em 2013, como o novo roteiro de projetos e o glossário, foram amplamente utilizados pelos proponentes durante a chamada de projetos realizada no ano.

Prioridades e desafios

- Aprofundar a discussão sobre indicadores de resultado, validando-os com os executores e fiscais e monitores de projetos, com envolvimento do Comitê Gestor do Fundo.
- Desenvolver e implantar formas de comunicação mais eficientes sobre suas operações e resultados. Esta atividade deverá ocorrer de duas formas:
 - no plano interno, em que alguns “nós” da rede de contato institucional dentro do MMA tenham mais conhecimento sobre as dificuldades, desafios e realizações do FNMC, tais como os departamentos da SMCQ, as demais secretarias do MMA, as Assessorias Orçamentárias e Financeiras, a Consultoria Jurídica, a Assessoria de Controle Interno, entre outros;
 - no plano externo, a alta direção governamental, os interessados potenciais e a sociedade em geral.
- Concluir e divulgar a avaliação externa do FNMC em processo de execução pela CEPAL, com parceria do IPEA e da GIZ.
- Buscar alternativas de financiamento não sujeitas às restrições orçamentárias.

5. Relatório de Execução FNMC/MMA 2015

Durante o ano de 2015, a Gerência do Fundo executou, junto ao BNDES, as discussões e proposições para formulação de diretrizes para os projetos reembolsáveis proporcionando subsídios ao BNDES para a manutenção do Programa denominado "Fundo Clima" e para elaboração do quinto termo aditivo ao Contrato para transferência de recursos e prorrogação de prazo.

Ao longo de 2015, foram realizadas pela Gerência do FNMC atividades de monitoramento e avaliação dos projetos não reembolsáveis vigentes, além de apoio aos responsáveis pela execução dos projetos. Foram concluídas cinco parcerias, sendo que as prestações de contas e as avaliações físico-financeiras respectivas devem ser finalizadas no primeiro semestre de 2016.

O FNMC iniciou em 2015 seu terceiro biênio (2015-2016), sendo assim, elaborou suas diretrizes e prioridades conforme determina o Art.9, inciso III, do Decreto nº 7.343/2010.

Foram executados projetos financiados com recursos não reembolsáveis dos orçamentos de 2011 a 2015, bem como os projetos com recursos reembolsáveis dos orçamentos 2011 e 2012.

Com o agravamento da crise fiscal, em 2015, como já se prenunciava nos anos anteriores, o Fundo passou a operar com recursos próprios. Mesmo assim, houve redução de limites de gastos para os recursos não reembolsáveis, ao passo que os recursos reembolsáveis permaneceram os mesmos das dotações 2011 e 2012, acrescidos de juros de aplicação. Tais redefinições de limites de gastos, bem como a falta de transferência de recursos ao Fundo, a semelhança do ocorrido nos dois anos anteriores, causou reduções nos valores inicialmente previstos na LOA, provocando alterações significativas na alocação dos recursos.

Em relação aos recursos reembolsáveis, o Agente Financeiro precisou, mais uma vez, operar com as disponibilidades dos orçamentos de 2011 e 2012, uma vez que os recursos previstos na LOA e materializados nos Termos Aditivos de Contrato entre MMA e BNDES não se efetivaram pelo terceiro ano consecutivo. Ainda assim, foi elaborado o quinto Termo Aditivo ao Contrato entre MMA e BNDES para a transferência dos recursos e para a prorrogação de prazo até dezembro de 2016.

Dada a restrição dos recursos disponibilizados para o Fundo na modalidade não reembolsável, a partir de 2014, a evolução quantitativa da carteira de projetos foi significativamente reduzida. Em todo o caso, considerando-se o período do PPA 2012 – 2015, o indicador apresentado de número de projetos apoiados cumpriu as metas antes de encerrado o período.

Houve uma intensificação das atividades de monitoramento e fiscalização durante o ano no sentido de apoiar as entidades a avançar no cronograma de trabalho. Houve apenas 2 (dois) parceiros com atividades em atraso.

Resultados aos desafios

- O Fundo já organizou uma base de dados de projetos, além de sistematizar as informações para um gerenciamento mais efetivo. Porém, precisa disponibilizar informações mais detalhadas sobre os projetos ao público em geral. O relatório sobre articulação com instituições financeiras públicas permitiu esboçar uma estratégia financeira para o Fundo, que precisa ser consolidada por instrumentos de repasse de recursos para apoio a projetos, bem como o envolvimento de outros atores que ofertem compartilhamento de recursos. As atividades de apoio e capacitação dos parceiros do Fundo permitiram maior aproximação com os executores e soluções mais rápidas dos problemas detectados no acompanhamento dos projetos e na sua prestação de contas.

- As diretrizes para o biênio foram estabelecidas, porém necessitam de aperfeiçoamento em função do lançamento do Plano Nacional de Adaptação e das consequências advindas da COP 21.

- A discussão sobre indicadores avançou apenas em relação ao acompanhamento dos projetos, sendo necessário, ainda, a produção de indicadores de impacto.

- A avaliação externa não foi concluída, havendo a expectativa que isso ocorra no primeiro semestre de 2016, uma vez que o relatório preliminar se encontra em revisão e deverá ser apresentado nos primeiros meses deste ano.

- A busca por alternativas de financiamento encontra-se em estágio preliminar, com o envolvimento de outros parceiros, e deverá avançar em 2016. A participação de outros atores, em processo de diálogo, como o Fundo Nacional do Meio Ambiente, o Fundo de Desenvolvimento Florestal, o Fundo Nacional dos Direitos Difusos, a Caixa Econômica Federal e a Agencia Nacional de Águas, deverá ser consolidada.

Prioridades e desafios

- Continuar a perseguição sobre produção de indicadores de impacto, com vistas a avaliação futura, uma vez que a proporção de projetos e parcerias concluídas deverá aumentar. Entretanto, a elaboração desse produto necessita de apoio técnico externo.

- Divulgar, pela internet, informações mais detalhadas sobre projetos e parcerias para acompanhamento do público em geral, como forma de aumentar a transparência das ações do Fundo. Para o ano de 2016, informações mais específicas sobre os projetos deverão ser adicionadas ao sitio do MMA. Paralelamente, uma ação de organização de acervo dos projetos concluídos deverá ser empreendida, tanto em meio físico, quanto em meio digital, para consulta, avaliação e sistematização de lições aprendidas.

- Concluir e divulgar a avaliação externa do FNMC, em processo final de execução pela CEPAL, com parceria do IPEA e da GIZ.

- Buscar alternativas de aporte financeiro não sujeitas as restrições orçamentárias. Essa ação demanda articulação entre o Fundo e outros parceiros de natureza semelhante, bem como o envolvimento de agentes financeiros.

6. Relatório de Execução FNMC/MMA 2016

Durante o ano de 2016, a Gerência do Fundo executou, junto ao BNDES, as discussões e proposições para formulação de diretrizes para os projetos reembolsáveis proporcionando subsídios ao BNDES para a manutenção do Programa denominado "Fundo Clima" e para elaboração do Contrato para transferência de recursos.

Ao longo de 2016, foram realizadas pela Gerência do FNMC atividades de monitoramento e avaliação dos projetos não-reembolsáveis vigentes, além de apoio aos responsáveis pela execução dos projetos. Foram concluídas onze parcerias, sendo que as prestações de contas e as avaliações físico-financeiras respectivas encontram-se em andamento. Em 2016, não houve lançamento de novos editais e a execução concentrou-se na ampliação de projetos em andamento, devido à restrição orçamentária e às indefinições provadas por mudança de governo (processo de *impeachment*).

A Secretaria-Executiva do FNMC foi uma gerência da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Suas atribuições foram regidas pelo Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007, que trata da estrutura regimental do MMA. Como a instituição do FNMC é posterior ao mencionado Decreto, há um descompasso entre a estrutura regimental formal do MMA e as atividades desenvolvidas por suas unidades administrativas. Assim, a Gerência do Fundo já esteve vinculada ao Departamento de Mudanças Climáticas - DEMC, no período 2010 a 2012, e, posteriormente, ao Gabinete da SMCQ, no período 2012 a 2016, retornando ao DEMC a partir do novo Governo, em maio de 2016.

No ano de 2016 também houve a aprovação pelo Comitê Gestor das prioridades e diretrizes para o biênio 2017-2018.

Foram executados projetos financiados com recursos não reembolsáveis dos orçamentos de 2011 a 2016, bem como os projetos com recursos reembolsáveis dos orçamentos 2011 e 2012.

O FNMC operou, em 2016, com recursos próprios, como vinha já acontecendo nos exercícios posteriores a 2012. Mesmo assim, houve variação de limites de gastos para os recursos não-reembolsáveis ao longo do ano, o que impactou o planejamento de gastos, não obstante liberações posteriores. Com as dificuldades de execução ao longo do período, o quadro final do PAAR precisou ser modificado e reapresentado ao Comitê Gestor na 19ª Reunião Ordinária de 03 de novembro de 2016.

O Agente Financeiro precisou, mais uma vez, operar com as disponibilidades dos orçamentos de 2011 e 2012, uma vez que os recursos previstos na LOA e materializados nos Termos Aditivos de Contrato entre MMA e BNDES não se efetivaram pelo quarto ano consecutivo. Ainda assim, foi elaborado um novo Contrato, entre MMA e BNDES, para a transferência dos recursos uma vez que já ocorrera cinco aditivos em um período de cinco anos consecutivos.

Houve uma intensificação das atividades de monitoramento e fiscalização durante o ano no sentido de apoiar as entidades a avançar no cronograma de trabalho. Atualmente, apenas 2 (dois) parceiros encontram-se com atividades em atraso.

Resultados aos desafios

- As diretrizes para o biênio 2017-2018 foram estabelecidas.
- A discussão sobre indicadores avançou apenas em relação ao acompanhamento dos projetos, sendo necessário, ainda, a produção de indicadores de impacto.
- A avaliação externa, realizada pela CEPAL em parceria com o IPEA e a GIZ, foi concluída, havendo a expectativa de monitoramento das recomendações nos anos subsequentes.
- A busca por alternativas de financiamento encontra-se em estágio preliminar. A participação de outros atores, em processo de diálogo, como o Fundo Nacional do Meio Ambiente, o Fundo de Desenvolvimento Florestal, o Fundo Nacional dos Direitos Difusos, a Caixa Econômica Federal e a Agência Nacional de Águas, deverão ser consolidadas.

Prioridades e desafios

- Quanto à sua institucionalização, cabe destacar que o Fundo opera administrativamente com poucos recursos humanos e materiais. A consolidação de um quadro mais estável de funcionários no setor, em número adequado e bem capacitado, permanece como um desafio, uma vez que a disponibilização de servidores e a formação de recursos humanos nessa área é deficitária. As rotinas e os procedimentos estão estruturados, porém, demandam apoio operacional de outras áreas externas à unidade.
- Quanto aos recursos para aplicação em projetos, embora tenha executado mais de 99% dos recursos disponíveis nas dotações orçamentárias, os limites vêm caindo significativamente, ficando aquém das possibilidades de execução e dos compromissos assumidos em anos anteriores.
- A comunicação do Fundo melhorou significativamente, porém ainda não é estruturada, sofrendo, por vezes, solução de continuidade. Apesar de ser reconhecido como instituição, dada a relevância do tema mudança do clima, os resultados, o montante investido e as metas alcançadas não são do conhecimento do público interno e externo. O conhecimento acerca do FNMC vem sendo disseminado pelos primeiros resultados de projetos apoiados, que acabam gerando impactos em outras ações, programas e projetos públicos ou privados. As discussões sobre indicadores de monitoramento e indicadores de impacto dos projetos, iniciadas em 2013, bem como alguns resultados agregados de eficiência e eficácia já apurados, tiveram um avanço. Entretanto, eles ainda necessitam tanto de aperfeiçoamento e validação, quanto de interlocução com agentes de dentro e de fora do poder público.

7. Relatório de Execução FNMC/MMA 2017

O RE informa que o ano de 2017 se iniciou com dificuldades institucionais, sobretudo em função da mudança de governo, o que impactou os mandatos do Comitê Gestor do Fundo. Em 2016, a Secretaria-Executiva do FNMC foi uma gerência da SMCQ, com atribuições definidas no Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007, que trata da estrutura regimental do MMA, porém, como a instituição do FNMC é posterior ao mencionado Decreto, havia um descompasso entre a estrutura regimental formal do MMA e as atividades desenvolvidas por suas unidades administrativas. Assim, a Gerência do Fundo já esteve vinculada ao Departamento de Mudanças Climáticas, no período 2010 a 2012, e, posteriormente, ao Gabinete da SMCQ, no período 2012 a 2016, retornando ao DEMC a partir do novo Governo, em maio de 2016. No ano de 2017 houve a publicação do Decreto nº 8.975, alterando a estrutura regimental do MMA, onde o papel de Gerência do Fundo passa a ser concentrado na

Coordenação do FNMC, que faz parte da Coordenação Geral de Fomento e Apoio, na Diretoria de Apoio, Fomento e Monitoramento da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas.

Em 2017, a equipe do FNMC contou com 04 funcionários e 1 consultora contratada pelo Banco Internacional de Desenvolvimento- BID. Tais servidores executaram as atividades rotineiras prioritárias de organização dos processos administrativos, acompanhamento e avaliação dos projetos, atividades de planejamento do desenvolvimento organizacional e suporte ao Comitê Gestor. Como nos exercícios anteriores, a Coordenação utiliza, com frequência, apoio externo eventual de outras unidades da SMCQ ou de outras Secretarias do MMA, para atividades técnicas de avaliação, análise e fiscalização de projetos.

Durante o ano de 2017, a Coordenação do Fundo executou, junto ao BNDES, algumas atividades, como, discussões sobre uso dos rendimentos de aplicações do Fundo, recursos inscritos em “Restos a Pagar”, aditamentos do contrato 001/2016, celebrado entre o BNDES e o MMA/FNMC, acompanhamento e divulgação dos relatórios periódicos enviados pelo BNDES e acompanhamento das atividades do agente financeiro para subsidiar o repasse dos recursos referentes ao agente financeiro.

O FNMC operou, em 2017, com recursos próprios, como vinha já acontecendo nos exercícios posteriores a 2012. Mesmo assim, houve variação de limites de gastos para os recursos não-reembolsáveis ao longo do ano, o que impactou o planejamento de gastos, sendo necessários ajustes nos repasses previamente planejados. Assim, o orçamento para recursos não reembolsáveis foi operado apenas com a fonte 280 – Recursos Próprios Financeiros, então disponível. Em 2017, com relação aos recursos reembolsáveis, não houve novas contratações ou cancelamentos em relação ao quadro de 2016.

O RE de 2017 informa que nos sete anos de funcionamento, o FNMC apoiou, com recursos não reembolsáveis, 52 iniciativas, totalizando 197 projetos, e com os recursos reembolsáveis financiou 10 empreendimentos. Em 2017 o FNMC apresenta 16 iniciativas em execução, 28 em fase de prestação de contas e 8 concluídas.

A partir de 2017, o FNMC passou a divulgar, por meio de sua página eletrônica, uma planilha com o resumo de todos os projetos apoiados com recursos não reembolsáveis.

Outras questões relevantes que aconteceram em 2017 foram:

- cancelamento dos valores de recursos reembolsáveis destinados ao BNDES, referentes aos exercícios de 2013, 2014 e 2015, inscritos em “Restos a Pagar”, após reunião entre representantes do MMA e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
- realização de Seminário Internacional sobre Fundos Contábeis com apoio da co-operação alemã, por meio da GIZ;

- instituição do Grupo de Trabalho para revisar a atuação e legislação do Fundo Clima por meio de portaria do MMA;
- critérios para submissão de projetos na modalidade espontânea e apresentação de novo formulário;

Prioridades e desafios

- a) Cumprimento das obrigações referentes ao monitoramento, acompanhamento e fiscalização dos projetos em execução.
- b) Concluir o processo de prestação de contas de algumas iniciativas, reduzindo o passivo.
- c) Ampliar e capacitar equipe do FNMC
- d) Necessidade de desenvolver metodologia para mensuração do impacto dos projetos apoiados pelo Fundo Clima.
- e) Continuidade das articulações para nova estruturação do FNMC que viabilizem novas alternativas de financiamento para projetos ligados à mudança do clima.
- f) Aprimorar a comunicação do Fundo Clima.

O RE 2017 ainda destaca que o Fundo opera administrativamente com poucos recursos humanos e materiais e que a consolidação de um quadro mais estável de funcionários no setor, em número adequado e bem capacitado, permanece como um desafio, uma vez que a disponibilização de servidores e a formação de recursos humanos nessa área é deficitária. As rotinas e os procedimentos estão sendo aprimorados, porém demandam apoio operacional de outras áreas externas à unidade.

Quanto aos recursos para aplicação em projetos, embora tenha executado mais de 99% dos recursos disponíveis nas dotações orçamentárias, os limites vêm caindo significativamente, ficando aquém das possibilidades de execução e dos compromissos assumidos em anos anteriores. Destaque-se que, em relação aos recursos não-reembolsáveis, os limites de gasto foram reduzidos a 1/3 do valor disponível no primeiro ano, mesmo com a utilização de recursos provenientes de rendimentos financeiros dos valores destinados às operações reembolsáveis mantidos pelo BNDES. Já, em relação aos recursos reembolsáveis, até 2017, o Fundo operou com valores disponibilizados referentes aos orçamentos previstos para os anos de 2011 e 2012.

Quanto a transparência do FNMC, ainda há muito a ser feito, como por exemplo, o desenvolvimento de uma metodologia que possibilite a mensuração dos impactos dos projetos apoiados pelo Fundo na modalidade não reembolsável, o que tornará mais clara a avaliação da

efetividade do FNMC enquanto instrumento da PNMC. A modalidade reembolsável já conta com uma metodologia de mensuração da emissão evitada por projetos financiados pelo BNDES, por meio de seu Programa Fundo Clima.

Essa mensuração por projeto realizada pelo BNDES citada no RE de 2017, não está disponível para consulta, apenas há a descrição do total geral de emissões evitadas nos Relatórios de Execução do BNDES. Porém, essa informação foi obtida após solicitada no Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, a saber:

“Em atenção ao seu pedido de informação nº 52021000293202113, enviamos, em anexo, planilha com os projetos que já tiveram uma estimativa feita para a redução de emissões durante seu prazo de financiamento. Esse cálculo foi feito com dados disponíveis antes da aprovação e implementação do projeto”.

Metodologia	Volume de Carbono (Total)	Volume de Carbono (% Fundo Clima)	CNPJ	Beneficiário	Recursos do Fundo Clima (em mil R\$)
Projetos Inovadores/Resíduos com aproveitamento energético	95.833 tCO2e	15.589 tCO2e	25201024000130	RAIZEN-GEO BIOGAS S.A.	25.000
Projetos Inovadores/Energias Renováveis	2.110.605	1.388.556 tCO2e	48661912000130	SAO MARTINHO S/A	25.000
Projetos Inovadores/Energias Renováveis	Não se aplica	Não se aplica	15640236000160	PURE ENERGY GERACAO DE ENERGIA LTDA	16.658
Florestas Nativas - N1	156.977 tCO2e	89.706 tCO2e	23613510000130	VOTORANTIM INDUSTRIAL	30.229
Florestas Nativas - N1	93.262 tCO2e	41.965 tCO2e	45631926000113	Companhia Agrícola Quatá	3.571
Florestas Nativas/ Energias Renováveis	762.548 tCO2e	146.135 tCO2e	35637796000172	USINA BATA TAIS S/A ACUCAR E ALCOOL	10.500
Energias Renováveis - ES1	1.296.723 tCO2e	427.431 tCO2e	09618374000140	BIOTÉRMICA ENERGIA	8.502
Energias Renováveis - ES1	660.328 tCO2e	157.387 tCO2e	20595947000108	CS BIOENERGIA S.A	20.576
Energias Renováveis - ES1	177.884 tCO2e	33.336 tCO2e	43619832000101	BRANCO PERES AGRO S/A	10.554
Energias Renováveis - ES1	2.670.919 tCO2e	2.403.837 tCO2e	44373108000103	COCAL COMERCIO INDUSTRIA CANAA ACUCAR E AL	24.139
Energias Renováveis - ES1	1.877.610 tCO2e	403.039 tCO2e	14788495000170	COCAL ENERGIA LTDA	30.000
Energias Renováveis - ES1	27.730 tCO2e	3.328 tCO2e	31109398000122	IPIRANGA BIOENERGIA MOCOCA S/A	18.000
Energias Renováveis - ES1	1.537.490 tCO2e	388.965 tCO2e	31858600000119	MARINGA ENERGIA LTDA	14.800
Energias Renováveis - ES1	890.893 tCO2e	204.071 tCO2e	44870939000182	PITANGUEIRAS ACUCAR E ALCOOL LTDA	18.000
Energias Renováveis - ES1	17 tCO2e	13 tCO2e	03875890000173	RUAH INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS LTDA	2.800
Energias Renováveis - ES1	3.499.893 tCO2e	654.059 tCO2e	47902283000120	SONORA ESTANCIA S/A	14.500
Energias Renováveis - ES1	1.118.291 tCO2e	380.496 tCO2e	10490040000112	TERMOVERDE CAIEIRAS LTDA	29.589
Energias Renováveis - ES1	1.160.606 tCO2e	295.471 tCO2e	08056257000177	USINA CERRADA O LTDA	9.165
Energias Renováveis - ES1	324.000 tCO2e	47.339 tCO2e	07966116000129	UTE VALE DO PARANA ALBIOMA S/A	18.000
Energias Renováveis - ES1	130.000 tCO2e	103.992 tCO2e	01105558000102	WD A GROINDUSTRIAL LTDA	13.655
Resíduos com aproveitamento energético - AE1	26.767 tCO2e	12.943 tCO2e	18650667000103	IS PAULISTA GESTÃO DE RESÍDUOS S.A.	22.334
Cidades Sustentáveis - CS2	Não se aplica	Não se aplica	00958378000100	CAS TECNOLOGIA S.A.	8.568
Cidades Sustentáveis - CS2	Não se aplica	Não se aplica	00958378000100	CAS TECNOLOGIA S.A.	4.650
Cidades Sustentáveis - CS2	Não se aplica	Não se aplica	69045144000160	ECIL INFORMATICA INDUSTRIA E COMERCIO LTDA.	10.000
Modos de Transporte Eficientes - TE1	413.488 tCO2e	12.667 tCO2e	02735385000160	SuperVia Concessionária de Transporte Ferroviário S/	66.076
Modos de Transporte Eficientes - TE1	383.683 tCO2e	9.029 tCO2e	18201378000119	VLT RIO	35.300
TOTAL	19.415.546 tCO2e	7.219.355 tCO2e			490.166

CV1 - Aquisição de fornos de carvoejamento com melhor eficiência energética e/ou instalação de equipamentos de captura de metano para fornos em operação ou novos.

CS2 -Reciclagem de embalagens de plástico.

FN1 - Restauração de biomas

AE1 -Captura de biogás e aproveitamento energético.

TE1 -Transporte urbano de passageiros sobre trilhos.

ES1 - Implantação e operação de planta de geração de energia elétrica, a partir de fonte solar (fotovoltaica ou térmica), energia dos oceanos (marés, ondas e outros), eólica ou micro gera

Fonte: Pedido de informação ao Fala.BR/BNDES

8. Relatório de Execução FNMC/MMA 2018 e 2019

Devido aos problemas ocorridos na composição do Comitê Gestor em 2019, não houve a elaboração tempestiva do RE competência 2018, somente em julho de 2020 é que foi elaborado um RE consolidado de 2018 e 2019.

O Relatório de Execução a partir de 2018 teve sua estrutura de tópicos totalmente alterada, inclusive nem possui um índice. Os REs anteriores são bem completos e possuem aproximadamente 35 páginas, ao contrário dos REs a partir de 2018 que não possuem nem 10 páginas e carecem de informações.

Quanto à execução do Fundo o RE relata que ao final de 2018, foi constituído um grupo de trabalho, no âmbito do MMA, para examinar as prestações de contas de 28 instrumentos de repasse antigos, incluindo convênios, termos de colaboração e termos de execução descentralizada. Os processos foram analisados por servidores do MMA em relação à execução técnica e financeira, mediante exame dos documentos existentes e contando com algumas diligências para complementação de informações. Foram concluídas as análises de 26 processos, sendo 24 com as contas aprovadas e somente 2 enviados para tomada de contas especial, enquanto os outros 2 restantes passam por novas diligências.

O RE informa que os projetos selecionados por meio do Edital conjunto de 2015 ainda estão em execução e que os projetos selecionados pelo Edital conjunto de 2018 ainda estão em fase inicial, com repasses em execução e possibilidade de prorrogação dos prazos. Os recursos para remuneração do agente financeiro e despesas administrativas também são informados.

O RE 2018 e 2019 não traz informações sobre prioridades ou desafios, ele apenas descreve sobre a execução orçamentária e lista os projetos em execução.

9. Relatório BNDES 2014

O primeiro relatório do BNDES inicia-se em 2014 e traz dados sobre o exercício de 2013. Nesse relatório encontra-se informações sobre os valores das transferências de recursos estipuladas em seu Contrato MMA/BNDES nº 01/2011 e aditivos, além de quantidades, descrições e valores das operações diretas contratadas. Há um quadro resumo dos valores das operações por subprograma, um Demonstrativo de Movimentação Financeira do FNMC (recursos recebidos, rendimentos de aplicações financeiras, liberações, devoluções, etc.), Balancete Patrimonial e Demonstrativo de Receitas e Despesas.

10. Relatório BNDES 2015

O relatório traz informações de 2014 e descreve sobre os valores das transferências de recursos estipuladas em seu Contrato MMA/BNDES nº 01/2011 e aditivos, além de quantidades, descrições e valores das operações diretas contratadas. Há um quadro resumo dos valores das operações por subprograma, um Demonstrativo de Movimentação Financeira do

FNMC (recursos recebidos, rendimentos de aplicações financeiras, liberações, devoluções, etc.) e um Relatórios dos Saldos Financeiros Acumulados.

11. Relatório BNDES 2016

O relatório traz informações de 2016, sendo assim, não houve relatório referente ao exercício de 2015. O relatório descreve sobre os valores das transferências de recursos estipuladas em seu antigo Contrato MMA/BNDES nº 01/2011 e aditivos e também informa sobre o novo Contrato MMA/BNDES nº 01/2016. Continua trazendo dados sobre as quantidades, descrições e valores das operações diretas contratadas, o quadro resumo dos valores das operações por subprograma, o Demonstrativo de Movimentação Financeira do FNMC (recursos recebidos, rendimentos de aplicações financeiras, liberações, devoluções, etc.) e o Relatórios dos Saldos Financeiros Acumulados.

O diferencial desse relatório é que ele traz um item denominado “Monitoramento das Emissões de Gases de Efeito Estufa Evitadas”, onde informa a utilização de uma ferramenta para calcular a redução de emissões de GEE vinculada a projetos financiados com recurso do programa. Assim, apresenta o valor das reduções das toneladas de dióxido de carbono equivalente ao longo da vida útil dos empreendimentos e a redução proporcional a parcela financiada pelo FNMC. Importante salientar que faz uma observação que sobre projetos dos subprogramas “Gestão de Serviços de Carbono” e “Projetos Inovadores” não é possível realizar um cálculo de emissões de GEE evitadas.

12. Relatório BNDES 2017

O relatório traz dados de 2017 e descreve sobre as mesmas informações relacionadas no Relatório BNDES 2016.

13. Relatório BNDES 2018

O relatório traz informações de 2018 e se inicia descrevendo sobre os valores das transferências de recursos estipuladas no Contrato MMA/BNDES nº 01/2016 e aditivos. O relatório ressalta que em 2018 foi aprovada pelo BNDES a possibilidade de uso de recursos para financiar a compra isolada de equipamentos, por intermédio de agentes financeiros públicos credenciados, incluindo até financiamento às pessoas físicas. O relatório continua relatando as informações sobre quantidades, descrições e valores das operações, mas somente as operações diretas são descritas. Mantém também o quadro resumo dos valores das operações por subprograma, o monitoramento das emissões de GEE evitadas e o Demonstrativo de

Movimentação Financeira do FNMC (recursos recebidos, rendimentos de aplicações financeiras, liberações, devoluções, etc.). Por último apresenta uma planilha de movimentação financeira do FNMC.

14. Relatório BNDES 2019

O relatório traz dados de 2019 e descreve sobre as mesmas informações relacionadas no Relatório BNDES 2018.

15. Relatório BNDES 2020

O relatório traz dados de 2020 e descreve sobre as mesmas informações relacionadas no Relatório BNDES 2018.

16. Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2012

17. Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2013

18. Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2014

19. Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2015

20. Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2016

21. Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2017

22. Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2018

23. Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2020

Em análise ao conteúdo dos Planos Anuais de Aplicação de Recursos, observou-se que nos anos 2012 a 2015, 2017 e 2018, os planos são bem completos e trazem as informações solicitadas no §1º do Art. 9º do Decreto 9.578/2018, como: Orçamento, Carteira de projetos, Áreas, Temas e Regiões Prioritárias e Aplicações. Os anos de 2011 e 2016 trazem apenas planilhas resumidas especificando áreas e recursos sobre recursos reembolsáveis e não reembolsáveis. No ano de 2019 não teve a elaboração do PAAR e em 2020 o plano está elaborado de forma bem simples, sem muitas informações, apenas detalhando sobre as Diretrizes Bienais e Prioridades sobre a execução e previsão orçamentária e as Linhas de Ações Reembolsáveis no BNDES.

24. Relatório de Gestão 2011

Considerando o fomento a projetos o RG expõe que houve dificuldades na execução por meio de convênios, exaltando a quantidade imensa de regras abertas que permitem diversas

interpretações e proponentes que não possuem capacidade e agilidade para atender às exigências em tempo hábil.

Conforme o RG 2011 os resultados obtidos foram satisfatórios, dadas as dificuldades enfrentadas com a carência de pessoal, infraestrutura disponível e o curto período de funcionamento, pois o FNMC começou a ser estruturado a partir de abril de 2011 e sua execução orçamentária iniciou-se em outubro do mesmo ano.

No RG é ressaltado que se pretende implementar um sistema de acompanhamento e monitoramento dos projetos contratados, bem como, inovar nos instrumentos de contratação, ampliando as parcerias para execução.

25. Relatório de Gestão 2012

Para alcançar seus objetivos estratégicos, o RG relata que o FNMC deu início a uma melhoria nos procedimentos administrativos, identificando os gargalos e dificuldades processuais e de tramitação. Sob o aspecto operacional, estabeleceu uma estratégia de ampliação de parcerias para apoiar a execução dos recursos disponíveis, tais parcerias potencializaram a execução de projetos, aumentando a capacidade do Fundo para expandir suas metas físicas. Nesse sentido, desenvolveu outros instrumentos de transferência de recursos, tais como termos de cooperação, contratos administrativos e contrato de repasse, diminuindo a operação por meio de convênios. Quanto aos recursos reembolsáveis transferidos ao BNDES, até o exercício de 2012, não houve execução, uma vez que os empreendimentos (projetos) se encontram em avaliação por este.

Segundo o RG os principais riscos para os objetivos estratégicos consistem na insuficiência quantitativa, na necessidade de qualificação e na instabilidade da equipe, além da sustentabilidade no fluxo de recursos para projetos.

O RG também traz que foi aberto um processo de discussão entre o MMA, o BNDES e o Ministério da Fazenda para apresentação de nova proposta de Resolução do CMN, necessária revisar os juros e prazos das linhas existentes e das novas linhas de ação aprovadas para os recursos reembolsáveis.

Também foi realizado um Encontro entre Fiscais de Convênio e Convenientes para nivelamento de informações e troca de experiências sobre a execução dos projetos apoiados pelo FNMC.

26. Relatório de Gestão 2013

O RG 2013 relata que apesar dos esforços empreendidos nos últimos três anos, ainda permanecem alguns desafios e dificuldades que se encontram em diferentes estágios de evolução, são eles:

- Institucionais: destaca-se os aspectos administrativos, normativos e operacionais, como falta de um quadro estável e especializado de servidores para o Fundo.
- Execução orçamentária: dificuldades na aplicação dos recursos através da celebração de convênios e contratos.
- Comunicação: pouca transparência e falta de indicadores de monitoramento e indicadores de impacto dos projetos.

Conforme o RG 2013 foi iniciado em 2011 um projeto de desenvolvimento organizacional, que entregou no final de 2013 um glossário de termos técnicos e gerenciais do FNMC, um roteiro para elaboração de projetos não reembolsáveis e um levantamento dos instrumentos gerenciais utilizados pelo Fundo, dentre eles a padronização das Chamadas Públicas, dos editais, dos relatórios de acompanhamento dos projetos. Para tanto, a equipe promoveu reuniões internas para o desenvolvimento dos instrumentos, bem como encontros com a equipe da Cooperação Técnica Alemã – GIZ. Ao final de 2013, foi contratado um consultor, por meio de Cooperação Técnica, para iniciar o plano de comunicação interna do FNMC.

No decorrer do exercício de 2013 foram realizadas pela Secretaria-Executiva (Gerência) do FNMC atividades de monitoramento e avaliação dos projetos não reembolsáveis vigentes, além de apoio aos responsáveis pelos projetos em sua execução. Também teve sequência o projeto de desenvolvimento organizacional, com realização de reuniões e oficinas mensais para o mapeamento de procedimentos e o desenvolvimento de instrumentos visando a melhoria da sua gestão.

Considerando que a Lei Orçamentária Anual foi sancionada somente em abril/2013, o PAAR 2013 somente foi aprovado em 20 de junho de 2013. Houve no final de julho uma determinação do governo para contenção dos gastos relativos a despesas de custeio, reduzindo o orçamento do FNMC, prejudicando de forma significativa sua programação, tendo ocorrido um redimensionamento(remanejamento) das prioridades já definidas, sendo assim, as linhas de ação mais viáveis dentre aquelas aprovadas no PAAR 2013 foram constituídas pelas instituições com meios mais ágeis e rápidos na execução, destacando-se aquelas que já dispunham de projetos de cooperação técnica, ou de projetos aprovados que demandavam aditivos, ou ainda com processos licitatórios em andamento para recursos de investimento, por

isso, os executores das linhas de ação acabaram sendo em sua maioria entidades públicas vinculadas à União, com alguns executores finais sendo entidades privadas sem fins lucrativos contratadas por meio de pregão eletrônico, chamadas públicas e manifestações de interesse. No RG 2013 diz que por meio destas parcerias, o Fundo consegue otimizar suas ações, apoiar mais projetos com os mesmos recursos e menores custos administrativos e que desde 2011 vem aumentando significativamente o apoio a projetos, sobretudo em função de parcerias com instituições que possuem finalidades e missões semelhantes e convergentes com a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

A nova Resolução do Banco Central do Brasil, de nº4.267 de 30 de setembro de 2013, regulamentou as novas linhas de ação do FNMC para Recursos Reembolsáveis e estabeleceu novos juros e prazos para todas as linhas de ação, assim, 2013 marcou o início das primeiras aprovações e liberações de recursos reembolsáveis para financiamento a projetos.

27. Relatório de Gestão 2014

Em razão do contingenciamento da ordem de 40% sobre recursos próprios (fonte 280), o Fundo reduziu sua contratação de projetos após um longo processo seletivo. Com os recursos disponíveis, foram contratados apenas 3 projetos selecionados dos editais de livre concorrência lançados em 2014.

Vale destacar que, as dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual - LOA – 2014, na fonte de recursos 196 – Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais, não foram efetivadas, uma vez que as negociações com o provável doador não avançaram.

O RG 2014 esclarece que a posição da Gerência do FNMC vinculada diretamente ao Secretário da SMCQ confere-lhe papel central na Política Nacional sobre Mudança do Clima, tanto no sentido de apoiar as ações do MMA e de suas unidades, quanto para o apoio a outros órgãos governamentais que detêm responsabilidades pela implementação dessa Política, além de organizações da sociedade civil. Essa vinculação oferece à Gerência as condições estratégicas, políticas e materiais mais adequados para a realização das atribuições da Secretaria, conferindo-lhe maior agilidade e efetividade.

O RG também destaca que o grande desafio do FNMC será consolidar-se como alternativa efetiva para apoiar a implementação da PNMC, pois atualmente, seus pontos críticos são:

- Estrutura organizacional adequada para influenciar mais efetivamente seu impacto na implementação da PNMC. Para isso, o Fundo deverá ser dotado de estrutura organizacional adequada, que lhe permita criar mecanismos para aprovação e acompanhamento de projetos com comprovada eficácia, demonstrada a partir de indicadores (que já se encontram em fase de construção). Além disso, é essencial que os projetos aprovados pelo Fundo sejam cada vez mais alavancadores tanto de novos recursos quanto de novas iniciativas, o que depende de instrumentos específicos e de uma equipe mínima de monitoramento; e
- Falta de previsão sobre disponibilidade e fluxo de recursos. É essencial assegurar dotações orçamentárias e financeiras previsíveis e estáveis para o Fundo, seja a partir de recursos do Tesouro Nacional, seja pela diversificação das fontes de recursos (doações nacionais ou internacionais). Há que se lembrar que a aprovação da Lei 12.734/2012 remeteu a fonte de recursos sobre mudança do clima para o Fundo Social, o que, anteriormente, era assegurado pelo artigo 50 da Lei 9.478/1997 e pelo artigo 3º da Lei 12.114/2009 para o FNMC. Nesse sentido, o Fundo recebeu, em 2013 e 2014, dotação orçamentária para recursos reembolsáveis da própria União (fonte 100) e dotação orçamentária para recursos não reembolsáveis de saldos aplicados pelo agente financeiro (fonte 280). No que tange aos recursos reembolsáveis, além da necessidade premente de transferir os recursos já inscritos em Restos a pagar nos exercícios de 2013 e 2014 e destinados ao BNDES por meio de contrato, é necessário envidar maiores esforços no sentido de articular o acesso a recursos por parte de outros bancos públicos com perfil específico para algumas linhas de ação, como o Banco do Nordeste.

28. Relatório de Gestão 2015

A partir de 2015 o RG deixou de ser especificamente sobre o FNMC, apresentando informações consolidadas do MMA. Não há no RG informações detalhadas sobre a execução do FNMC, apenas traz dados de quantidade de projetos apoiados e respectivos valores. Também apresenta um Quadro resumo sobre a situação de atendimento às deliberações do TCU, como prestações de contas do FNMC de 2011 e 2013.

29. Relatório de Gestão 2016

O RG ressalta que devido a uma modificação na Lei do Petróleo e Gás (Lei nº 9.478/1997), que em conjunto com a Lei de criação do FNMC (Lei nº 12.114/2009) destinava 6% dos recursos provenientes da participação especial da exploração de petróleo e gás ao FNMC, houve total interrupção da principal fonte financeira à operação do Fundo. No atual cenário de restrição orçamentária, a instituição está buscando não apenas novas fontes

orçamentárias e financeiras para alavancar a atuação do Fundo, mas também o realinhamento de seus objetivos estratégicos para apoiar projetos que contribuam para o atingimento da meta apresentada na Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil ao Acordo de Paris.

No ano de 2016 foi desenvolvida metodologia para análise de vulnerabilidade municipal a diferentes riscos associados à mudança do clima, criando as bases para a identificação da vulnerabilidade em diferentes escalas territoriais.

30. Relatório de Gestão 2017

Com intuito de promover o fortalecimento de capacidades nacionais sobre mudança do clima, foram realizados dois cursos de capacitação para atores-chave no tema de financiamento sobre a mudança do clima. Foi elaborada e divulgada uma listagem de fundos internacionais e nacionais para os quais o Brasil é elegível para apresentar projetos sobre mudança do clima. Em 2018 serão oferecidos novos cursos de capacitação em parceria com Febraban, CNI, Ministério da Fazenda, entre outros.

No que se refere a transparência sobre o financiamento nacional sobre a mudança do clima, foi construída parceria técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA a fim de desenvolver um sistema de monitoramento de recursos públicos, privados e internacionais destinados a mudança do clima.

Novas propostas de financiamento sobre a mudança do clima foram debatidas por meio de grupo de trabalho interministerial, coordenado pela Secretaria de Mudança do Clima e Florestas – SMCF do MMA. O objetivo do Grupo foi propor a reformulação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) para aumentar seu impacto frente à Contribuição Nacional Determinada (NDC). Em 2018, espera-se a tomada de decisão para debate público e implementação da proposta.

31. Relatório de Gestão 2018

Sobre a parceria entre MMA e IPEA relatada no RG de 2017, foi firmado:

EXTRATO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA 29, de 18 de julho de 2018. PROCESSO: 02000.209040/2017-05. ESPÉCIE: Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). NÚMERO: 29/2018. OBJETO: estabelecer as condições para a articulação institucional entre o MMA e o IPEA, visando o apoio à implementação de ações sobre Mudança do Clima, para elaboração e aplicação de metodologia de monitoramento do gasto em mudança do clima, dos setores público federal, oriundos de cooperação internacional e privado e maneira a dar

transparência ao financiamento nacional e internacional, inclusive no contexto da Contribuição Nacionalmente Determinada ao Acordo de Paris. VIGÊNCIA DO INSTRUMENTO: 04 (quatro) anos contados a partir da data de assinatura, podendo ser prorrogado. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS: O presente instrumento não envolve transferência de recursos financeiros entre os partícipes.

No RG de 2018 destaca-se o aumento significativo de novos projetos, sendo sua maioria nos subprogramas energia renovável e máquinas e equipamentos mais eficientes, estimando-se uma redução de emissões de mais de 5 milhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente ao longo da vida útil dos empreendimentos. Também houve um edital conjunto com o Fundo Nacional do Meio Ambiente, onde foram selecionados 16 municípios que receberam recursos do FNMC para ações de redução da vulnerabilidade à mudança do clima.

A Setorial Contábil de Órgão Superior do MMA, representada pela Coordenação de Contabilidade, Custos e Tomada de Contas/ CCONT, é a unidade de gestão responsável pelo acompanhamento contábil, pelo registro da conformidade contábil, elaboração das Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis, dentre outras competências, das unidades jurisdicionadas e órgãos vinculados, o qual inclui o FNMC. A CCONT fornece suporte técnico às unidades por meio de mensagens (contato telefônico, presencial, mensagens eletrônicas) com orientações e recomendações para regularização de ocorrências e desequilíbrios contábeis. Ao final dos exercícios a Setorial encaminha para todas as unidades o Relatório de Acompanhamento de Contas; contendo as pendências ainda não regularizadas e solicitação de justificativas de permanência, com vistas a subsidiar a Declaração do Contador, podendo ser ocorrências de alerta ou com ressalva (impedem a emissão da declaração plena).

Para o FNMC foi destacado no RG 2018 o seguinte alerta:

ÓRGÃO 44902 - FUNDO NACIONAL DE MUDANÇAS DO CLIMA - FNMC

318 - Não atendimento das orientações do órgão setorial/central;

Esta ocorrência é incluída como Alerta, tendo em vista as orientações já encaminhadas e os questionamentos, apesar de justificativas recebidas que ainda permanecem sem solução.

656 - Convênios a Comprovar Com Data Expirada;

657 - Convênios a aprovar com data expirada;

773 - TED a comprovar com data Expirada.

O FNMC tem envidados esforços para atender todas as recomendações e manter as contas regularizadas. Informa que foi constituído um grupo de trabalho com a finalidade de concluir a análise de convênios ou instrumentos do FNMC.

32. Relatório de Gestão 2019

Houve a aprovação de Projeto de Capitalização do FNMC junto ao Board do New Development Bank - NDB, o banco dos BRICs. Trata-se de operação de empréstimo, com desembolso em até 5 anos, no valor de USD 500 milhões com aporte de recursos ao BNDES, agente financeiro do Fundo e responsável pelo enquadramento de projetos apresentados por potenciais tomadores de crédito, tais como empresas, governos subnacionais e outras instituições privadas.

O FNMC não apoiou novas iniciativas em 2019 em razão da revisão do decreto que estabelece a composição do Comitê Gestor, que autoriza os investimentos. Em 28 de novembro de 2019, foi publicado o Decreto nº 10.143, com a nova composição do colegiado, contudo, não houve tempo hábil para definir e aplicar recursos. Os recursos reembolsáveis do FNMC foram empenhados e inscritos em restos a pagar, e serão repassados ao BNDES após autorização do Comitê Gestor. Os demais convênios de certames anteriores continuam sendo executados e são acompanhados pelo MMA.

33. Relatório de Gestão 2020

A maioria dos projetos vigentes foi selecionada por meio de editais lançados em 2015 e 2018, em parceria com o FNMA, e está em fase intermediária ou final de execução. Muitos projetos tiveram suas atividades prejudicadas pela pandemia de Covid-19 e sofreram atrasos na execução. Em 2020, além dos projetos em execução, nove projetos do FNMC, celebrados no período entre 2011 e 2014, tiveram suas prestações de contas finais analisadas. Desses, seis foram aprovados, e três foram enviados para instauração da Tomada de Contas Especial.

Em 2019, houve necessidade de alterações no arranjo de governança do FNMC, adiando a aprovação de novos projetos. Em 2020, a plena operação das rotinas de gestão permitiu a retomada das atividades.

34. 1ª Reunião Ordinária (Ata) 20/12/2010

Discussão sobre diretrizes e aplicação de recursos. Proposta de diretrizes e prioridades tem como base não investir em ações que já tenham linhas de financiamento ofertadas. Recomendação para que os ministérios transmitam nota sobre seus fundos setoriais para evitar a duplicidade de ações.

35. 1ª Reunião Extraordinária (Ata) 09/02/2011

Apresentação dos membros do Comitê Gestor. Apresentação e análise do Regimento Interno (Portaria 261, 19 de julho de 2011).

36. 2ª Reunião Ordinária (Ata) 17/03/2011

Debate sobre a proposta de diretrizes e prioridades. Apresentação e discussão do PAAR 2011 conforme LOA 2011.

37. 2ª Reunião Extraordinária (Ata) 30/06/2011

Aprovação do regimento Interno. Expõe a discussão da estrutura em formação do MMA para acompanhamento do FNMC. Apresentação do fluxo de trabalho interno do fundo e seus processos.

38. 3ª Reunião Ordinária (Ata) 30/08/2011

Discussão e aprovação dos critérios para julgamento dos projetos.

39. 3ª Reunião Extraordinária (Ata) 28/09/2011

Informa que foi aprovada a Resolução 4008 do CMN em 14 de setembro de 2011. Discussão para aprovação de projetos com observações sobre os procedimentos relativos às Chamadas públicas 1 e 2.

40. 4ª Reunião Ordinária (Ata) 15/12/2011

Informa que foi aprovada a Resolução 4008 do CMN em 14 de setembro de 2011. Discussão para aprovação de projetos com observações sobre os procedimentos relativos às Chamadas públicas 1 e 2.

41. 5ª Reunião Ordinária (Ata) 29/02/2012

Lançamento do Programa Fundo Clima do BNDES em 13 de fevereiro de 2012. Em 2011 foram recebidos 130 projetos, 80 foram qualificados e 23 contratados (10 descentralizações e 13 convênios). A execução orçamentária de 2011 foi de 98%, sendo 100% com recursos reembolsáveis e 87% com recursos não reembolsáveis. Recursos de 2012 incorpora saldos de 2011.

Fluxos operacionais do FNMC – Monitoramento em duas etapas: •Acompanhamento da execução – designação de um fiscal por meio de portaria para cada projeto. •Resultados dos projetos – ainda vão criar indicadores.

Assinatura do Contrato com o BNDES. Proposta e discussão do PAAR 2012 com ajustes dos temas e alocação de recursos por tema.

42. 6ª Reunião Ordinária (Ata) 15/05/2012

Publicação do PAAR 2012 no sítio do MMA. Publicação de três Editais em parceria. Criação de dois grupos técnicos para detalhar propostas de novas linhas de ação e ajustar linhas já existentes: 1 - grupo para tratar dos recursos reembolsáveis dividido em 4 subgrupos por tema. 2 – grupo para tratar das linhas de ações relativas aos recursos não reembolsáveis.

Discussão sobre novas taxas de juros para linhas de ação reembolsáveis, pois houve queda nas taxas e algumas linhas de ação do fundo deixaram de ser atrativas.

43. 7ª Reunião Ordinária (Ata) 29/08/2012

Informa sobre Oficina de capacitação para executores de convênios. Informa que o FNMC teve auditoria operacional da CGU com relatório final sem irregularidades, mas que a CGU orienta ações para correção de documentos, como imposição de prazo aos tomadores de recursos para prestação de contas e aprimoramento dos indicadores de resultado.

Informações sobre situação dos projetos de 2011 e 2012. Informou-se que ainda está em fase de discussão entre MMA, BNDES e MF uma proposição sobre taxa de juros para apresentação ao CMN.

44. 8ª Reunião Ordinária (Ata) 26/11/2012

Devido ao Decreto 7793 de 17/05/2012 o Aditivo do Contrato 2012 com o BNDES ainda não foi assinado. O Projeto de Lei 2565 de 2011 traz nova redação ao Art. 50 da Lei 9478 de 1997. Consultas públicas realizadas pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima resultou em planos setoriais.

45. 9ª Reunião Ordinária (Ata) 11/03/2013

Informa publicação da Portaria 53 de 09 de março de 2013 nomeando novos membros do Comitê Gestor para o biênio 2013/2014. Informou sobre aprovação de lei que deixou o FNMC sem fonte de recurso expressamente definida em lei. Debate sobre o PAAR 2013. Sugestão de um único projeto básico de capacitação.

46. 10ª Reunião Ordinária (Ata) 20/06/2013

Diálogo com CMN em andamento para alterar Resolução 4008/2011. O BNDES está elaborando através de parcerias um projeto para desenvolver metodologia de cálculos das reduções esperadas de emissões dos projetos reembolsáveis do FNMC. Destaca a importância de indicadores para os projetos, sendo ainda um desafio para a gestão do FNMC. Apresenta a situação atual dos projetos desde 2011 e aprova o PAAR 2013. Salienta que houve corte de recursos no orçamento aprovado pelo Congresso em abril de 2013 para todo o Governo Federal. O FNMC teve 15% de corte, redução de R\$ 3.300.000,00 milhões da fonte 142.

47. 11ª Reunião Ordinária (Ata) 28/11/2013

Dificuldades devido a cortes no orçamento, impacto alto na execução. Informa aprovação da nova Resolução BACEN 4267 de 30 de setembro de 2013. As negociações com recursos de doação não avançaram. Fala sobre dificuldades de executar os projetos, por causa do Decreto de contenção de gastos e etc. Fala da dificuldade de implementar o grupo técnico permanente para recursos não reembolsáveis. Informam sobre a necessidade de indicadores de monitoramento e de impacto do FNMC.

48. 12ª Reunião Ordinária (Ata) 05/02/2014

O grupo de trabalho de recursos não reembolsáveis pretende a médio prazo tratar dos indicadores de impacto do FNMC. Fala sobre o encontro de executores e fiscais de projetos do FNMC em oficina no mês de março de para tratar de indicadores de andamento para os projetos do fundo. O Relatório de 2013 foi aprovado e publicado no sitio do MMA. Fala sobre a fonte 280 – juros acumulados de recursos reembolsáveis - retorno de recursos financeiros aplicados pelo BNDES para serem depositados no Tesouro e repassados ao FNMC.

49. 13ª Reunião Ordinária (Ata) 15/04/2014

Foi realizada a primeira oficina sobre indicadores de acompanhamento dos projetos do Fundo Clima, em 17 e 18 de março de 2014, com a participação de fiscais, monitores e responsáveis técnicos pelo projeto

Divulgação da primeira versão da ferramenta para mensurar as emissões evitadas de gases do efeito estufa por consequência dos projetos financiados na modalidade reembolsável do FNMC, desenvolvida pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas – Gvces.

Sugeriu-se que os representantes do Comitê Gestor tivessem acesso integral aos projetos, fizessem sugestões, críticas e indagações que seriam passadas aos proponentes.

50. 14ª Reunião Ordinária (Ata) 28/08/2014

Indicadores de impacto do Fundo Clima: foi elaborado quadro preliminar, para ser detalhado pelos participantes do GT e colaborações do Comitê Gestor

Avaliação externa do Fundo Clima: proposta de avaliação de desempenho do Fundo Clima, entre 2011 e 2014, a ser realizada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, quanto aos aspectos de efetividade, eficiência, transparência, equidade e governança. Período do projeto: agosto a dezembro de 2014.

Resultado de Auditoria da Controladoria Geral da União – CGU: Auditoria periódica realizada pela CGU para o exercício de 2013 conclui que não foi constatada ocorrência de dano ao erário, embora aponte algumas falhas processuais.

Atlas dos projetos do Fundo Clima: proposta de produzir e editar um Atlas de projetos do Fundo Clima, com análise das ações realizadas e informações básicas sobre cada projeto, contendo dados, estatísticas e fotos.

Considerar validada a metodologia de medição de emissão de projetos reembolsáveis do Fundo Clima, ressaltando-se sua permanente atualização e papel analítico, sem ser condicionante para aprovação de projetos.

51. 15ª Reunião Ordinária (Ata) 04/12/2014

Indicadores de impacto do Fundo Clima: foi elaborado quadro preliminar, para ser detalhado pelos participantes do GT e colaborações do Comitê Gestor.

Dificuldades de recursos orçamentários pela qual o Fundo passou em 2014 e, também, projeta para 2015.

52. 16ª Reunião Ordinária (Ata) 19/06/2015

Avaliação externa do Fundo: está em andamento uma avaliação externa do Fundo Clima, realizada pela CEPAL, em parceria com IPEA e GIZ – Agência de Cooperação Técnica Alemã. O projeto encontra-se em fase de compilação de informações e entrevistas com diversos atores, dentre eles alguns representantes do Comitê Gestor. A metodologia utilizada é a mesma da OCDE, do tipo construtiva e de avaliação entre pares, para destacar os pontos positivos desse instrumento de política, os seus desafios e identificar recomendações que possam fortalecer o Fundo Clima.

Em relação ao PAAR 2015 ressalta que, no corrente exercício, com a rigorosa contenção fiscal e o contingenciamento pelo MMA, os recursos disponíveis, a princípio, estão comprometidos com pagamentos de segundas ou terceiras parcelas de projetos em andamento.

53. 17ª Reunião Ordinária (Ata) 25/11/2015

Duas reuniões precisaram ser desmarcadas e, assim, ocorreram, pela primeira vez, apenas duas reuniões ordinárias durante o ano. Dentre os motivos para tanto, houve atrasos nas indicações de representantes para o Comitê Gestor por parte de algumas instituições e o orçamento fiscal de 2015 foi sancionado em abril e as atividades operacionais com projetos aprovados somente tiveram início em meados do ano.

Avaliação Externa do Fundo Clima: encontra-se em processo de redação pela entidade responsável, a CEPAL. O texto, após revisão pelo MMA e BNDES, será submetido ao Comitê Gestor do Fundo. Deverá, também, ocorrer uma reunião de pares, para troca de experiência com outros Fundos assemelhados.

Fala sobre INDC brasileira (deverá direcionar estrategicamente o que o País pode fazer em termos de adaptação à mudança do clima e, especificamente, aportar prioridades indicativas para o Fundo Clima).

O Sr. Guilherme Martins (BNDES) observou que o banco está se credenciando para receber recursos de fundos multilaterais e poderá submeter pleitos alinhados às diretrizes do Fundo Clima.

Indagação sobre a previsão orçamentária para 2016. Observou-se que a expectativa seria repetir as dotações de 2015, diante do grave quadro fiscal enfrentado pelo Governo.

54. 18ª Reunião Ordinária (Ata) 25/02/2016

O Brasil foi o primeiro país, em Durban, África do Sul, a manifestar-se preparado para assumir um compromisso juridicamente vinculante e a tendência brasileira é ter esse entendimento para o acordo, que dependerá de ratificação. O Brasil chegou para a reunião com uma iNDC forte, construída com ampla consulta em todos os setores do Governo, da sociedade, da academia, do setor privado. Foi o único País grande em desenvolvimento a apresentar uma meta absoluta.

Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União: relatório nº 201504904, de 11 de dezembro de 2015, sobre auditoria realizada entre 16 de setembro a 09 de outubro, referente à avaliação da gestão das transferências voluntárias feitas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos,

ajustes ou instrumentos congêneres, por meio de análise das informações apresentadas pelo gestor, processos selecionados por meio de amostragem e dados do relatório de gestão da unidade. IMPROPRIEDADES CONSTATADAS: i) intempestividade na análise das prestações de contas das transferências; ii) ausência de registro no Sistema de Convênio dos relatórios de acompanhamento e fiscalização; iii) descumprimento de cláusula dos convênios e termos de cooperação relativa à apresentação de relatórios de execução; iv) disponibilização para consulta pública de informações incompletas e não estruturadas relativas aos instrumentos de transferência de recursos. CONCLUSÃO: “Contudo, até o momento esses fatos não impactaram de forma significativa a gestão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Desta forma, esta equipe de auditoria conclui que, no tocante às transferências concedidas, o FNMC tem desempenhado sua missão de forma satisfatória, buscando a equalização do quantitativo de projetos apoiados com os recursos financeiros e logísticos à sua disposição”. PAAR 2016: crise fiscal, escassez de recursos.

55. 19ª Reunião Ordinária (Ata) 03/11/2016

Revisão do Fundo Clima no contexto da NDC e Acordo de Paris que devem refletir sobre as novas diretrizes para o biênio de 2017 e 2018.

Aprovação para o uso da remuneração das disponibilidades e retornos de projetos financiados pelo BNDES para novos financiamentos, com garantia de um fluxo regular para os projetos não-reembolsáveis.

Houve solicitação, para o relatório anual, de informações mais detalhadas sobre os projetos reembolsáveis, considerando as limitações do sigilo bancário, a fim de permitir uma visão de conjunto sobre as linhas apoiadas, os valores envolvidos, as alavancagens possibilitadas. Inclui, entre as informações importantes, o impacto dos projetos aprovados nas emissões evitadas, na mitigação e na adaptação, a fim de avançar para uma futura avaliação que garanta uma aplicação mais efetiva focada em resultados mensuráveis.

PAAR 2016 - Imposição de limites de gastos ou sua liberação a partir de meados do exercício. Em junho, o novo governo desbloqueou o contingenciamento e o disponível voltou aos R\$7,5 milhões, porém, em um outro cenário: desistência dos chamados no edital nº 02/2014; intempestividade para novos editais; morosidade no andamento da parceria com o Fundo Nacional do Meio Ambiente em função do novo marco legal das organizações não-governamentais e sua integração ao Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV). Além disso, instituições responsáveis por projetos em andamento não conseguiram também executar os recursos planejados para 2016. Dessa forma, O Fundo Clima chegou a meados do

segundo semestre com inexecução de parte substancial de recursos disponíveis. sendo que no corrente ano houve a peculiaridade de um contingenciamento seguido de descontingenciamento no meio do exercício, restringindo a margem de planejamento.

56. 20ª Reunião Ordinária (Ata) 30/11/2016

Orçamento Impositivo: foi apresentada uma visão geral sobre o orçamento impositivo e discutidas possíveis consequências e formas de atuação do Fundo Clima diante desse novo cenário. Foi colocada a intenção do Fundo de apresentar alguma proposta nas futuras reuniões.

Execução do Orçamento 2016 - emissão evitada em projetos financiados pelo banco (em torno de 1.4 milhão de toneladas de CO2 equivalente) e a possibilidade de análises futuras por setor.

Modalidade não reembolsável - relatou-se que, dos cerca dos R\$ 7 milhões para execução efetiva, cerca de R\$ 2,2 milhões haviam sido executados até a data (30 de novembro de 2016), o que corresponde a, aproximadamente, uma execução de 30%. Seguiu-se uma discussão sobre os valores apresentados, sobre as razões que levaram a esse quadro de baixa execução e sobre a necessidade de se estabelecer uma estratégia de atuação do fundo diante de cenários semelhantes. Explanou-se rapidamente a estratégia adotada pela secretaria para captação de recursos e a capacidade operacional para executar recursos de forma rápida e ágil. Foi expressada preocupação com essas situações e reladas providências para o realinhamento do Fundo Clima com a o propósito de implementação da Política Nacional de Mudança do Clima e de cumprimento da NDC brasileira.

57. 21ª Reunião Ordinária (Ata) 12/04/2016

Processo de reestruturação do Fundo Clima, com destaque para: (i) a oficina realizada em 1º de fevereiro de 2017, na Escola 77 Nacional de Administração Pública (ENAP), com o objetivo de identificar novas estratégias para atuação do fundo, considerando-se o cenário atual e a NDC brasileira. (ii) criação de um grupo de trabalho para revisão da legislação sobre o Fundo Clima, que contará com a participação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), do Ministério da Fazenda (MF) e da Casa Civil da Presidência da República, que manifestou seu interesse de participar desse grupo logo após a exposição. (iii) a preparação de um seminário internacional sobre gestão de fundos públicos na área de mudança do clima.

58. 22ª Reunião Ordinária (Ata) 02/06/2017

Proposta de critérios de elegibilidade e priorização dos projetos: apresentação da proposta da secretaria executiva do Fundo Clima sobre critérios de elegibilidade e priorização dos projetos. Passou pelos princípios de atuação entre modalidades nos quais se propôs que a livre concorrência deveria ser priorizada, seguida pelas parcerias e, finalmente, a modalidade dirigida. Seguiu-se uma proposta de fluxo de submissão para a modalidade dirigida seguida pela apresentação de critérios de elegibilidade e de priorização dentro dessa modalidade. Após intenso debate sobre o tema, as seguintes propostas foram aprovadas:

- a priorização da livre concorrência, a ser seguida pelas parcerias institucionais e, finalmente, pela modalidade dirigida;

- o fluxo de submissão de projetos para a modalidade dirigida, com as seguintes características: os projetos devem ser enviados para o Fundo Clima por meio oficial, em formato padrão, até o final do mês de fevereiro de cada ano. Os projetos serão avaliados por meio de Nota Técnica elaborada pela secretaria executiva, aprovados e priorizados pelo Comitê Gestor. A lista de priorização é indicativa e será passível de ajustes pelo próprio Comitê. Encaminhou-se a atualização e apresentação de um novo formulário de apresentação de projetos, proposta colocada pelo representante do Ministério do Planejamento, apoiada pelo representante do Ministério das Cidades.

- Os critérios de elegibilidade para a modalidade dirigida, a saber, a necessidade de cofinanciamento para os projetos em percentuais revistos anualmente pelo Comitê Gestor, respeito ao teto anual para a modalidade dirigida e a um limite máximo anual por projeto, a serem determinados pelo Comitê Gestor.

- os critérios de priorização dos projetos para a modalidade dirigida, que poderão ser revistos pelo Comitê a qualquer tempo, serão de duas categorias:

- pontuação de até 1 ponto: ▪ apoio pela primeira vez; ▪ impacto da negativa a projetos já existentes.

- pontuação de 1 a 5: ▪ Prazo; ▪ impacto (com sinalização de tornar esse critério mais objetivo); ▪ robustez da proposta; ▪ adicionalidade (até que ponto o projeto é adicional ao que se já seria feito sem o apoio do Fundo Clima).

- O alinhamento estratégico (diretrizes e áreas prioritárias do Fundo Clima, NDC e a política de mudança do clima) será um critério de elegibilidade para a secretaria executiva que poderá excluir projetos quando convencidos de sua ausência, ocorrências essas que serão levadas ao conhecimento do Comitê Gestor que poderá, inclusive, reverter exclusões. Em casos duvidosos, os projetos serão avaliados pelo Comitê Gestor, quando o alinhamento estratégico será usado como critério de priorização.

59. 23ª Reunião Ordinária (Ata) 27/10/2017

Foi relatado o uso da fonte 280, rendimentos próprios (remuneração das disponibilidades) pelo Fundo Clima desde 2013 e o questionamento desse uso pelo Ministério da Fazenda, bem como o posicionamento da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) sobre o tema. Foram relatados os encaminhamentos tomados pelo Fundo Clima diante do parecer da PGFN, com consulta a Conjur/MMA e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que corroboraram o posicionamento da PGFN. Relatou-se, então, os efeitos práticos desse entendimento sobre o uso desses recursos, como a impossibilidade de atender à solicitação do BNDES de uso de parte desses recursos para a contratação de novos projetos e a inviabilidade do uso desses recursos para custear o Fundo Clima no futuro. Houve questionamentos e considerações sobre o tema.

Em seguida, foi exposto o cancelamento de “Restos a Pagar”. Foi relatado todo o processo de acumulação de restos a pagar, devido a dotações previstas e não repassadas ao BNDES nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016. Foram relatados os alertas dados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre a ausência de projetos, o prazo de validade das inscrições em “Restos a Pagar”, o contexto atual com perspectivas mínimas de que o Tesouro pudesse no futuro realizar esses repasses. Foi relatado como esses argumentos levaram à decisão conjunta do Secretário de Mudança do Clima e Florestas e do Secretário Executivo do MMA em cancelar esses lançamentos. Essas explicações foram seguidas por uma série de perguntas e considerações, em particular, do representante do BNDES que questionou a validade do contrato como compromisso assumido pelo Banco. O representante do BNDES procurou demonstrar a incompatibilidade entre a necessidade de novos projetos para haver novos repasses e o fluxo de trabalho do Banco, e demonstrou preocupação com relação a esse entendimento para o futuro. Essas questões foram debatidas, conforme a argumentação apresentada pela STN aos membros do MMA, apontando que, embora o contrato servisse de fundamento para o empenho dos recursos, haveria a necessidade de projetos contratados no exercício relacionado para justificar a reinscrição dos recursos em “restos a pagar” e, além disso, haveria a questão do prazo de validade das inscrições e a falta de perspectivas para o efetivo repasse dos recursos por parte do Tesouro no futuro.

Foi informada sobre a volta da fonte 142 (recursos oriundos da participação especial de petróleo, gás e outros hidrocarbonetos) ao orçamento do Fundo Clima.

A proposta orçamentária do Fundo Clima para o exercício de 2018, havia sido solicitada na mesma dotação de 2017 (R\$ 7,6 milhões). No entanto, informou-se que esses valores foram

reduzidos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para aproximadamente R\$ 5 milhões (R\$ 4,7 milhões para projetos e R\$ 300 mil para administração do Fundo), sob a justificativa de que, à data de envio da proposta ao Congresso, ainda não havia sido votado o novo limite de déficit fiscal. Também foi relatado que havia um esforço para tentar recompor os valores dessas dotações aos patamares originalmente solicitados.

Houve relato sobre as atualizações no sítio eletrônico do Fundo Clima no sentido de dar maior transparência às ações do Fundo, sobretudo com a elaboração e disponibilização de uma planilha que contempla todos os projetos apoiados na modalidade não reembolsável. Dentre as informações disponibilizadas para cada projeto constam a instituição, o objetivo do projeto, os valores envolvidos e a sua situação atual.

Discussão sobre cofinanciamento: necessidade de que os novos projetos apresentados na modalidade espontânea apresentassem outras fontes de financiamento além do Fundo Clima. O Secretário esclareceu o objetivo da proposta desse novo critério: alinhar o Fundo Clima ao modelo padrão de financiamento sobre mudança do clima, baseado no princípio da adicionalidade, ou seja, ao invés de arcar integralmente com os custos de projetos diversos que possuam um componente sobre mudança do clima, os recursos do Fundo Clima seriam usados como parcela que viabilize o projeto, devido a sua porção relacionada à mitigação da mudança do clima ou adaptação aos seus efeitos. Foram apresentadas as dificuldades operacionais para se implementar o cofinanciamento e sua sobreposição à necessidade legal de contrapartida em convênios com municípios e estados. Após longo debate, aprovou-se a manutenção do cofinanciamento para projetos apresentados na modalidade espontânea (o Fundo arcaria com até 80% de projetos de estados e municípios e até 70% de projetos de entes federais) e a obrigação legal da contrapartida, no caso de convênios celebrados com municípios e estados, seria atendida via exigência de percentuais próximos aos patamares mínimos exigidos na LDO, na tentativa de não sobrecarregar os proponentes.

60. 24ª Reunião Ordinária (Ata) 20/03/2018

Projeto Indicadores de Vulnerabilidades (Fiocruz).

61. 25ª Reunião Ordinária (Ata) 19/07/2018

Apontamento da necessidade de criação de indicadores para os projetos financiados pelo banco, por exemplo, o custo em face da emissão evitada, no intuito de demonstrar a efetividade do Fundo.

Conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho de Revisão da Legislação do Fundo Clima.

Apontamento da necessidade de se discutir a qualidade e a disponibilidade dos dados dos projetos apoiados pelo Fundo Clima. A proposta foi amplamente apoiada e a sugestão para criação de um ponto de pauta específico para tratar do tema foi acolhida.

62. 26ª Reunião Ordinária (Ata) 28/11/2018

Ideia Brics e nova equipe do fundo.

63. 27ª Reunião Ordinária (Ata) 15/07/2020

Assuntos sem relevância à pesquisa.

64. 28ª Reunião Ordinária (Ata) 22/10/2020

Aprovação do Regimento Interno do Comitê Gestor

65. 4ª Reunião Extraordinária (Ata) 22/12/2020

Aprovação da proposta de substituição do proponente do projeto Lixão Zero Rondônia. Explanou-se que a execução do projeto ocorre na Plataforma +Brasil, e os recursos são liberados diretamente aos fornecedores, nos termos e condições definidos pela instituição mandatária. A execução segue normas e critérios de controle, incluindo a aprovação de licitações, contratos e demais itens de comprovação das despesas, além dos relatórios associados a cada etapa de implementação.

66. Prestação de Contas Anual TCU – Processo 018.890/2014-8 - Exercício de 2013

Unidade jurisdicionada: SMCQ/MMA/FNMC

Na análise das contas identificou-se apenas impropriedades relativas à gestão do Fundo, as quais já haviam sido levantadas pela CGU, sendo, sobre o Convênio 764215/2011, onde os problemas levantados referiam-se à apresentação da proposta da proponente, que deixou dúvidas quanto a autossuficiência do projeto. Porém, conforme a análise do TCU, a gerência do FNMC tem realizado um acompanhamento rigoroso das atividades desse convênio para garantir a boa aplicação dos recursos e o alcance dos objetivos pactuados.

Outra improbidade está relacionada ao Convenio 761968/2011, onde os repasses de valores foram incompatíveis com a execução física do projeto, que tinha vigência entre 30/12/2011 e 30/12/2014 e foi constatado que a totalidade dos recursos foi liberada durante o

exercício de 2012, o que fragiliza o controle tempestivo de potenciais irregularidades ou impropriedades durante sua execução. Foi recomendado pela CGU que a unidade realize os repasses relativos aos convênios em consonância com a execução física dos projetos conforme apresentação de prestações de contas parciais.

Quanto a avaliação dos indicadores do FNMC, constatou-se que não possui indicadores formais designados. A CGU destaca que o Fundo relatou que é realizado monitoramento informal das atividades de formalização de instrumentos contratuais e de cooperação, além do monitoramento realizado pela Setorial de Contabilidade do MMA. Por fim, foi apontado que está em construção uma base de indicadores de resultado para os projetos apoiados, e uma base de indicadores de impacto está sendo discutida por um Grupo Técnico designado pelo Comitê Gestor.

Quanto a avaliação da estrutura de governança e de controle internos, a CGU trouxe informações positivas quanto aos controles internos do FNMC, destacando a existência de banco de dados contendo todos os projetos, a elaboração de plano de comunicação interna, a construção de uma metodologia de gerenciamento de projetos, entre outros. Diante disso, a CGU concluiu que o FNMC tem envidado esforços para o aperfeiçoamento de seus controles internos administrativos.

67. Relatório de Auditoria Anual de Contas CGU nº 2016006582 - Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente - SECEX/MMA - Exercício: 2015

Esse trabalho avaliou a situação das Transferências Voluntárias do FNMC e concentrou-se nas seguintes verificações:

- As prestações de contas foram analisadas tempestivamente e em caso de identificação de inconformidades nas análises, houve a adoção de providências?

De início, a estrutura dos recursos humanos disponível para a execução dos trabalhos relacionados à gestão de transferências do Fundo mostrou-se insuficiente para o desempenho das suas atividades diante da constante redução sofrida no quadro de servidores e não foi realizado nenhum estudo para identificar qual seria a quantidade e qualificação ideal de servidores.

O risco de atraso de análise das prestações de contas, potencializado pela insuficiência de recursos humanos do Fundo, ficou evidenciado a partir da amostra selecionada, pois encontrou-se a análise tempestiva de apenas uma prestação de contas das três transferências que estavam com as prestações de contas finais disponibilizadas pelos convenentes.

- As fiscalizações da execução dos objetos das avenças foram feitas de forma regular e adequadamente?

Os controles internos implementados, apresentaram como ponto positivo, os procedimentos que envolvem a realização de parceria com outras áreas do MMA para a realização do acompanhamento técnico dos projetos, assim como a realização, in loco, de fiscalizações, onde o planejamento abrange vários projetos e é distribuído ao longo de todo o exercício.

Por outro lado, houve pontos que necessitavam serem aperfeiçoados, como a melhora da instrução dos processos, da disponibilização dos relatórios de fiscalização, da apresentação dos relatórios de execução, do controle sobre os prazos estipulados para a realização dos projetos, e do registro da documentação dos convênios no SICONV.

- Os objetivos das transferências realizadas estavam em consonância com os objetivos da ação governamental?

Analisou-se doze instrumentos por amostragem de maneira a se buscar demonstrar as respectivas contribuições para o atingimento daquela política e verificou-se que as transferências analisadas estão alinhadas com os objetivos das ações e estão envolvidas com a PNMC.

68. Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão CGU nº 201702512 – FNMC

Este trabalho avaliou a execução do Convênio nº 00002/2014/FNMC (Siconv nº 812663/2014), que foi celebrado entre o MMA, por intermédio do FNMC e o Núcleo de Pesquisa e Conservação da Fauna e Flora Silvestre – NPC. Com base nos exames realizados, concluiu-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada e exige providências de regularização por parte dos gestores federais. Os fatos apontados foram:

- Falhas na aprovação do Plano de Trabalho, pelo Concedente, que ocorreram em virtude da ausência da devida e detalhada avaliação dos itens de despesas que o compunham.
- Falhas no acompanhamento e fiscalização do Convênio por parte do Concedente. Verificou-se várias irregularidades identificadas por meio das informações constantes no Siconv. A ausência de uma fiscalização efetiva do convênio impossibilitou a correção tempestiva das impropriedades que porventura fossem encontradas.

Do montante fiscalizado de R\$ 1.052.041,92, foi identificada necessidade de ressarcimento de prejuízo estimado de R\$ 635.039,84 (sem a devida atualização dos valores).

69. Relatório de Auditoria Anual de Contas CGU nº 201900622 - MMA - Exercício de 2018

As análises realizadas permitiram identificar a regularidade e transparência do processo de seleção de projetos em 2018 apoiados pelo FNMC. Verificou-se que os critérios estabelecidos foram baseados em fundamentos técnicos e objetivos, o que possibilitou a verificação da classificação das propostas pelo Comitê Gestor do Fundo.

70. Tomada de Conta Especial TCU – Processo 012.317/2021-7 - Ano de Atuação 2021

TCE instaurada pelo MMA em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 00006/2011, firmado com o FNMC, Siafi/Siconv 760728, que teve como objeto estabelecer mecanismos bem sucedidos de combate à desertificação nas áreas susceptíveis a desertificação de Sergipe.

71. LEI Nº 9.478, DE 6 DE AGOSTO DE 1997 - Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

~~Art. 50. II – 10% (dez por cento) ao Ministério do Meio Ambiente, destinados, preferencialmente, ao desenvolvimento das seguintes atividades de gestão ambiental relacionadas à cadeia produtiva do petróleo, incluindo as consequências de sua utilização:.. (Redação dada pela lei nº 12.114, de 2009)~~

Art. 50. I - 42% (quarenta e dois por cento) à União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído pela Lei nº 12.351, de 2010, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da Administração Direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.734, de 2012)

72. LEI Nº 12.114, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2009 - Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6o e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.

73. LEI Nº 12.187, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009 - Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Lei nº 9.478/1997 – Exploração Petróleo;

74. DECRETO Nº 7.343, DE 26 DE OUTUBRO DE 2010 - Revogado pelo Decreto nº 9.578, de 2018 - Regulamenta a Lei no 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, e dá outras providências.

75. DECRETO Nº 8.975, DE 24 DE JANEIRO DE 2017 - Revogado pelo Decreto nº 9.672, de 2019 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

76. DECRETO Nº 9.578, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2018 - Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

77. DECRETO Nº 9.672, DE 2 DE JANEIRO DE 2019 - Revogado pelo Decreto nº 10.445, de 2020 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

78. LEI Nº 13.800, DE 4 DE JANEIRO DE 2019 - Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis nº s 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências.

79. DECRETO Nº 10.143, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2019 - Altera o Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

80. DECRETO Nº 10.455, DE 11 DE AGOSTO DE 2020 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.