

MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO ORÇAMENTO FEDERAL – UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO RECENTE

Caetano Montenegro Mascarenhas,
Universidade Federal Fluminense, +55 (21)
97128-1903, cmmascarenhas@id.uff.br
Lorena Bastos de Holanda,
Universidade Federal Fluminense, +55 (21)
99842-5580, lobastos@id.uff.br

Contextualização e resumo

Pode-se afirmar que as questões climáticas entraram na pauta global nos anos 90 através da implementação de importantes instrumentos de governança e acompanhamento, como, a United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), o Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) e as Conference of the Parties (COP). Dessa articulação internacional surgiram pactos emblemáticos para a agenda ambiental, como o protocolo de Kyoto em 1997 e o acordo de Paris em 2015. Contudo, a agenda começa a ganhar momento nos anos 2000 e, atualmente, se trata de um dos temas centrais na condução das políticas, tanto em âmbito internacional, como em âmbito nacional. Naturalmente, a dedicação despendida para lidar com as mudanças climáticas variam de país para país, de governo para governo, de acordo com as respectivas agendas e objetivos.

O Brasil, de forma geral e ao menos no nível retórico, sempre se apresentou voluntariamente como ator colaborativo dessas agendas. Porém, a criação de um arcabouço institucional para lidar com tema só veio a ocorrer em 2007 com a criação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, cujo objetivo era a elaboração da Política Nacional sobre Mudança do Clima e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. No mesmo ano, também foi instituída a Comissão Mista Especial de Mudanças Climáticas do Congresso Nacional, cujo objetivo é de acompanhar, monitorar e fiscalizar as ações referentes à mudança global do clima no Brasil. Além dessas iniciativas, houve a promoção da participação social através de encontros como as Conferências Nacionais de Meio Ambiente, por exemplo. Em 2009 foi dado um passo importante na tradução dessas iniciativas no ordenamento jurídico brasileiro através da lei nº 12.187, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Dentre os objetivos da lei, ainda vigente, destacam-se três: i) identificação, planejamento e coordenação de ações para mitigação das emissões e para a adaptação da sociedade aos impactos que ocorram devido à mudança do clima; ii) fomento do aumento sustentável da participação de biocombustíveis e sua inserção no mercado internacional; iii) redução sustentada das taxas de desmatamento em todos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento ilegal zero. Apesar de haver uma clara preocupação com elementos referentes ao planejamento e à disponibilização de instrumentos adequados de fomento e de haver apoio aos objetivos propostos, é possível observar que boa parte deles ainda segue muito aquém do resultado esperado. Outro aspecto que merece atenção é fato do arcabouço institucional estar em constantes alterações, com novos decretos e regulamentos sendo propostos, especialmente diante das alternâncias do governo.

Assim, o presente trabalho leva em conta essa institucionalidade desenhada para colocar o Brasil como um ator relevante do contexto das mudanças climáticas; e tem em vista que, através da implementação do orçamento-programa no Brasil e seus respectivos desenvolvimentos – notadamente na década de 90, com as reformas gerenciais –, o orçamento público passou a integrar instrumentos de planejamento, alocação e execução de recursos, tornando-se, portanto, um importante instrumento de gestão. Com isso, o este trabalho busca avaliar a evolução recente do orçamento nos itens concernentes ao enfrentamento das mudanças climáticas e ao processo de transição para uma economia sustentável de baixas emissões. Também é realizado um debate sobre a importância do financiamento deste processo e os desafios institucionais que podem atravancá-lo.

Metodologia

A análise é realizada a partir dos dados retirados Painel do Orçamento Federal disponibilizados pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) [<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop>], de onde foram extraídas informações referentes as dotações inicialmente previstas na Lei de Orçamento Anual (leia-se orçamento público) e os respectivos empenhos nas categorias selecionadas. O período de análise é entre a 2015 e 2024, no qual foram observados as vigências dos Plano Plurianuais do segundo governo Dilma e gestão de Michael Temer, do governo Bolsonaro e o recente plano do terceiro governo Lula. O funcionamento do processo orçamentário no Brasil é detalhado na versão completa do artigo. Contudo, é necessário ter em mente que ocorre matricialidade na *classificação da despesa orçamentária*¹, de modo que um determinado plano de governo pode ser contemplado através da combinação de diversos programas e em diversas funções de despesa pública.

Dessa forma, foi necessário aplicar uma série de filtros para chegar em valores associados ao processo de transição e ao enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas. Inicialmente, foram utilizados programas criados especificamente para

¹ A descrição detalha do funcionamento da classificação orçamentária pode ser encontrada no Manual Técnico do Orçamento (2024) elaborado pela Secretária de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento [disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2024>].

este fim, através dos programas *Mudança do Clima* e o recente *Enfrentamento da Emergência Climática*. Também foram incorporadas iniciativas que estão diretamente associadas às questões ambientais e climáticas, mas não estão necessariamente vinculadas aos programas de combate às degradações, para isso foram utilizados os filtros de subfunção *Preservação e Conservação Ambiental*, *Controle Ambiental* e *Recuperação de Áreas Degradadas*. Essas subfunções possuem grande relevância para as estratégias de preservação ambiental e estão associadas a órgão e recursos relevantes, como o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Também é importante destacar que a busca por subfunção incorpora a matricialidade, visto que essas subfunções podem estar alocadas em funções como *Educação* e *Saúde*, por exemplo. E, por fim, foram adicionados os resultados referentes à função de *Energia*, cujos programas e objetivos estavam diretamente associados à transição energética e sustentabilidade. Vale ressaltar que eventuais valores duplicados devido aos filtros utilizados foram eliminados e que os valores foram ajustados pela inflação segundo o IPCA para viabilizar a análise da evolução real ao longo dos anos.

Feito isso, foi possível identificar a evolução alocativa na ótica orçamentária do governo federal nos últimos 10 anos.

Resultados Preliminares

Os resultados apontam para a existência de pontos de descontinuidade tanto em termos temporais como em termos de estratégias alocativas. Mostrando, assim, uma fragmentação programática dos recursos.

Além disso, observa-se uma expansão significativa nas dotações iniciais em 2024, em consonância com a proposta de Plano Plurianual apresentada pelo governo Lula III, porém esse volume apresentado não é acompanhado efetivamente e de forma proporcional aos valores já empenhados ao longo desse ano. De forma similar, as dotações destinadas à realização de investimentos, segundo a classificação de natureza de despesa, se encontram muito afastadas da soma dos restantes das dotações previstas para o ano. Isto demonstra que há pouca intenção de realização de investimentos de capital nessa área, , notadamente realização de obras de infraestrutura, enquanto há expressivos recursos em outras categorias.

Também foi possível constatar uma tendência de queda relativa dos investimentos em relação ao total aplicado, e os valores mobilizados especialmente nos últimos anos se mostram inferiores às cifras praticadas em 2015. Em termos setoriais, os valores indicam um arrefecimento das dotações aplicadas para a *função de energia*, central no processo de transição. Inclusive ocorrendo a ausência de aplicações na categoria de investimentos na função de energia em 2024.

Conclusões Preliminares

O orçamento destinado ao enfrentamento das mudanças climáticas e à transição para uma economia de baixo carbono é um instrumento fundamental para desenvolvimento econômico sustentável e bem-estar social, especialmente considerando o orçamento brasileiro como um instrumento de planejamento e gestão. Nesse sentido, é imprescindível à destinação, aplicação, avaliação e controle de recursos para garantir o sucesso dessas iniciativas, especialmente quando o seu fracasso implica em custos maiores para a economia no futuro devido ao agravamento da crise climática. O baixo engajamento de investimentos pode ser um gargalo para o Brasil enfrentar esses desafios, inclusive a manutenção do orçamento adequado em investimentos poderá impulsionar a economia, especialmente por conta dos investimentos em infraestrutura, que gerariam efeitos positivos de longo prazo também para o setor produtivo privado. Outro problema a ser superado é baixa consistência e coordenação evidenciadas a partir da análise do orçamento, que além de prejudicar os objetivos fins, traz ruídos para os mercados e baixa eficiência das alocações dos recursos públicos.

Observação:

O trabalho apresenta intersecção entre os temas de mudanças climáticas com o arcabouço técnico de orçamento e finanças públicas. Então, foram utilizados termos e definições do Manual Técnico do Orçamento (2024) elaborado pela Secretária de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento. Dado a natureza e limitação de espaço do abstract achamos melhor apresentá-lo em português. Contudo, com objetivo de aumentar o alcance e acesso para um público mais abrangente, a artigo final e a apresentação serão elaboradas em língua inglesa.