

Resumo

A governança climática baseada na accountability democrática pode favorecer a implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima ao incentivar a articulação e a coordenação de esforços e recursos em torno dos objetivos e planos dessa política pública. Portanto, apontam-se possíveis caminhos para o fortalecimento de uma governança climática baseada na accountability democrática, dando como exemplo o caso do BNDES.

Palavras-chave: Governança climática. Políticas públicas. Accountability democrática. BNDES.

Abstract

Climate governance based on democratic accountability can favor the implementation of the National Policy on Climate Change, by encouraging the articulation and coordination of efforts and resources around the objectives and plans of this public policy. Therefore, possible paths are pointed out for strengthening climate governance based on democratic accountability, giving the case of the BNDES as an example.

Keywords: Climate governance. Public policy. Democratic accountability. BNDES.

Introdução

O sexto Relatório de Avaliação (AR6) no âmbito do Relatório Síntese (SYR) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) confirma que o uso insustentável e desigual de energia e da terra, bem como mais de um século de queima de combustíveis fósseis, inequivocamente causaram o aquecimento global, com a temperatura da superfície global atingindo, no período de 2011 a 2020, 1,1°C a mais que no período de 1850 a 1900. Esse aquecimento resulta em impactos adversos generalizados e perdas e danos relacionados à natureza e às pessoas (IPCC, 2023), permitindo concluir que cada incremento no aquecimento global intensificará os riscos múltiplos e simultâneos em todas as regiões do mundo.¹

Para enfrentar o problema coletivo do aquecimento global é preciso coordenar esforços e recursos para mitigar os efeitos da mudança climática e para nos adaptarmos à nova realidade que está surgindo, ou seja, é preciso governança pública. A governança pública envolve funções básicas do Estado, no direcionamento, no monitoramento e na avaliação da gestão da máquina de governo e de suas ações (Brasil, 2014). No seu conceito mais atual, a governança pública comporta uma nova abordagem do governo, entendido como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, que envolve a integração da política e da administração, da gestão e das políticas públicas (Martins; Marini, 2014).

¹ O IPCC é um órgão intergovernamental estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e que vem fornecendo aos formuladores de políticas as avaliações científicas e técnicas mais confiáveis e objetivas do campo.

Por sua vez, a governança climática é uma expressão de governança pública, focada no direcionamento, no monitoramento e na avaliação da gestão das políticas climáticas, ou seja, das políticas de mitigação ou adaptação relativas às mudanças climáticas em curso.

O Brasil apresenta dimensões continentais, grande diversidade geográfica e climática, vasta área costeira, seis biomas únicos e níveis de desenvolvimento distintos em 27 unidades federativas, o que torna a governança climática um desafio de coordenação e integração entre os governos subnacionais e uma multiplicidade de setores econômicos, produtivos e sociais.

Na esfera intragovernamental, o governo brasileiro colocou a mudança do clima e a transição justa no centro da agenda de 18 ministérios, que compõem o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM).² Outra ação para fortalecer a governança climática multinível foi a ampliação do Comitê Gestor do Fundo Clima,³ aumentando a participação na definição de prioridades para aplicação de recursos para mitigação e adaptação no país.

Tendo em conta esse cenário, vale examinar se nosso arcabouço legal e institucional propicia o desenvolvimento da *accountability*⁴ democrática das políticas climáticas brasileiras e como essas mesmas políticas podem ser traduzidas em ações para que o

2 O Decreto 11.550, de 5 de junho de 2023, dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.

3 A Lei 12.114, de 9 de dezembro de 2009, cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

4 *Accountability* envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. Os responsáveis pela política pública devem primar por esses aspectos, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação (Brasil, 2014).

problema do aquecimento global possa ser adequadamente tratado. Em outras palavras, cumpre avaliar se a governança climática baseada na *accountability* democrática⁵ pode favorecer a implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima ao incentivar a articulação e coordenação de esforços e recursos dessa política pública em torno de seus objetivos e planos. Para tanto, é necessário conhecer alguns dos possíveis caminhos destinados ao fortalecimento da governança climática baseada na *accountability* democrática. Para ilustrar com um exemplo de um desses possíveis caminhos, será visto o caso do BNDES. Tal caso é indicativo de como o uso estratégico de recursos financeiros contribui com políticas públicas mais efetivas.

Em resumo, duas questões vão guiar nossas reflexões neste artigo: (i) o Brasil conta com as ferramentas e instrumentos para uma efetiva governança climática baseada em *accountability*?; e (ii) como o BNDES pode contribuir para tornar as políticas climáticas mais efetivas?

Governança climática e políticas públicas

O Relatório Síntese do IPCC, um resumo da avaliação mais abrangente da mudança do clima realizada até o momento, reconhece a interdependência do clima, dos ecossistemas e da biodiversidade e das sociedades humanas; o valor de diversas formas de conhecimento;

⁵ A governança climática baseada em *accountability* democrática implica sistemas de prestação de contas e participação pública que garantam que as decisões sobre clima sejam tomadas de forma transparente e com a participação ativa dos cidadãos. Isso significa que os governos, empresas e outros atores relevantes devem ser responsabilizados pelas suas ações e decisões em matéria de clima, e que os cidadãos devem ter acesso a informações e mecanismos para influenciar as políticas climáticas.

e as estreitas ligações entre a adaptação à mudança do clima, a mitigação, a saúde dos ecossistemas, o bem-estar humano e o desenvolvimento sustentável, refletindo a crescente diversidade de atores envolvidos na ação climática. Sem dúvida, o diagnóstico desse relatório síntese é válido para o Brasil, especialmente pelas suas dimensões continentais, grande diversidade geográfica e climática e níveis de desenvolvimento distintos.

A eficácia da adaptação na redução dos riscos climáticos está documentada para contextos, setores e regiões específicos, e as opções de adaptação – como gestão de riscos de desastres, sistemas de alerta precoce, serviços climáticos e redes de segurança social – têm ampla aplicabilidade em múltiplos setores. As evidências também apontam que as lacunas de adaptação entre setores e regiões continuarão crescendo com os atuais níveis de implementação das ações públicas, com as maiores lacunas de adaptação recaindo sobre os grupos de baixa renda (IPCC, 2023).

Entre as principais barreiras à adaptação sublinhadas pelo IPCC, destacam-se aqui a falta de envolvimento do setor privado e dos cidadãos e o baixo senso de urgência sobre o aquecimento global, além da deficiência de disponibilidade e de acesso aos financiamentos necessários às ações climáticas. Dito de outra forma, apesar da existência de capital global suficiente para fechar as lacunas de investimento global, em termos gerais, existem barreiras para redirecionar parte desse capital em circulação nos mercados para as ações climáticas no volume necessário. Diante desses obstáculos, há evidências que apontam o financiamento público das ações climáticas como um fator de atração de novos fluxos de recursos privados para essas ações (IPCC, 2023). Portanto, quanto maior a eficácia das ações públicas, maior poderá ser a contribuição para superar tais barreiras.

Segundo o IPCC, para que as metas climáticas sejam alcançadas, o financiamento tanto para a adaptação quanto para a mitigação teria que aumentar acentuadamente. Aprimorar a disponibilidade e o acesso ao financiamento permitiria acelerar a ação climática mitigadora e adaptativa. A ampliação do acesso equitativo ao financiamento nacional e internacional pode atuar como um catalisador e permitir o desenvolvimento resiliente ao clima.

A governança pública pode contribuir para aumentar a eficácia das políticas climáticas, ao reduzir as barreiras identificadas pelo IPCC. Governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de modo que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (Brasil, 2014). Assim, as funções de governança proporcionam efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações propostas. São funções de governança: (i) definir o direcionamento estratégico; (ii) supervisionar a gestão; (iii) envolver as partes interessadas; (iv) gerenciar riscos estratégicos; (v) gerenciar conflitos internos; (vi) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e (vii) promover *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e transparência. Em suma, as funções da governança abrangem o direcionamento, o monitoramento e a avaliação das políticas e dos planos.

Para superar as lacunas de adaptação entre setores e regiões e melhorar os atuais níveis de implementação de políticas climáticas no Brasil, abordaremos especificamente as funções da governança relacionadas ao envolvimento das partes interessadas e aquelas voltadas à *accountability* e à transparência, dado que algumas das principais barreiras à adaptação climática assinaladas pelo IPCC

são exatamente a falta de envolvimento dos cidadãos e do setor privado e o baixo senso de urgência sobre o aquecimento global.

O conceito mais atual de governança pública propõe uma nova abordagem do governo, entendido como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, que envolve a integração da política e da administração, da gestão e das políticas públicas (Martins; Marini, 2014) e apresenta uma visão valorativa da prestação de contas dos administradores públicos como sendo um bem básico da democracia – a *accountability* democrática (Diamond, 1999). Assim, a noção de *accountability* democrática revela-se fundamental para impulsionar o conceito contemporâneo de governança climática, a fim de tornar operacionais e efetivos todos os canais de comunicação entre governos e sociedade civil para a tomada de decisões estratégicas e de longo prazo, como o são a grande maioria das escolhas de políticas climáticas. Sem *accountability* e transparência, o envolvimento das partes interessadas tende a se tornar mais fragmentado, menos intenso ou até mesmo inexistente.

Essas funções de governança específicas precisam estar coordenadas com políticas públicas para dar efetividade às ações propostas. Vale recordar que políticas públicas “são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (Martins, 2007). Tratam geralmente sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (princípios e macroestratégias de ação) (Martins, 2003). Dizem respeito, em vista disso, “à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo” (Procopiuck, 2013).

As ações de políticas públicas são desenvolvidas em ciclos, que representam um conjunto articulado de etapas de formulação, implementação e avaliação. Essa sequência de etapas, por sua vez, é conhecida como “ciclo político-administrativo” (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Com base nesses conceitos, a governança climática no Brasil implica direcionar, monitorar e avaliar a Política Nacional sobre Mudança do Clima,⁶ segundo o “ciclo político-administrativo” dessa política, monitorando suas ações para a mitigação do problema coletivo do aquecimento global. Essa política demanda uma mobilização político-administrativa do Estado brasileiro para articular e alocar recursos e esforços para a redução de emissões de gases de efeito estufa.

Presume-se aqui que a amplitude e intensidade do envolvimento de boa parte dos interessados no problema coletivo do aquecimento global se conquista gradativamente pela divulgação ampla e clara das políticas climáticas e das suas possíveis implicações e justificativas e, fundamentalmente, pelas condições abertas para a participação dos atores e setores impactados na construção e execução conjunta dessas políticas com o setor público. Em resumo, as condições de efetividade das políticas climáticas pressupõem a criação de uma visão compartilhada de missão pública e de destino comum, bem como, especialmente, o desenvolvimento de uma ética intergeracional, condições que só podem germinar e perdurar se todos estiverem imbuídos do sentido de urgência e dos passos necessários para seguir com tal missão.

6 Instituída pela Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

A mitigação do problema coletivo do aquecimento global corresponde a uma agenda ambiciosa e complexa que demanda uma série de mudanças em múltiplos e diferentes níveis, tais como mudanças de modelos de negócios, de processos produtivos, de hábitos de consumo, de financiamento de novas fontes de energia e de abertura ou ampliação de fontes de financiamento em grande escala, para permitir essa série de mudanças em um espaço de tempo relativamente curto em termos históricos.

As mudanças climáticas implicam ainda novas oportunidades de desenvolvimento econômico e social, mas também trazem consigo sacrifícios, restrições e adaptações que recairão de modo diferente em distintos atores. Dificilmente esses atores apoiarão as políticas climáticas, podendo inclusive se opor ao seu progresso, se elas não forem governadas com níveis razoáveis de integridade, equidade, transparência e responsividade acerca, por exemplo, dos seus níveis de ganhos ou mitigação climáticos, da justiça e reparações sociais, das condições de transição dos modelos industriais de uma economia baseada em carbono, das garantias e responsabilidade dos financiadores das políticas, ou seja, dos potenciais impactos positivos e negativos das metas sobre os atores, territórios e populações envolvidos. Não por outra razão, as políticas climáticas são necessariamente ambiciosas e complexas: o problema coletivo que pretendem solucionar afeta nossos fundamentos econômicos e sociais em termos globais.

Assim, dada a grande ambição e complexidade das políticas climáticas, a articulação e a alocação de esforços parecem demandar uma forte *accountability* democrática, a fim de tornar operacionais e efetivos todos os canais de comunicação entre governos e atores sociais, para que os objetivos dessa política sejam efetivamente alcançados,

pois, caso não haja forte adesão dos diferentes níveis de governo, da indústria, da sociedade civil e do sistema financeiro, o Governo Federal não terá condições de implementar por si só os planos e programas dessa política.

Especificamente sobre a alocação de recursos financeiros, a governança precisa contribuir para manter o fluxo de recursos direcionados à execução dos planos e projetos propostos, monitorar se tais recursos estão sendo aplicados como programado e corrigir o volume e a intensidade de aplicação de recursos conforme ocorre a execução da política.

Mas não é só isso, uma governança climática com *accountability* democrática será municiada de mais e melhores informações sobre o contexto e as diferenças dos territórios, das suas populações e instituições, dado que tais informações serão fruto da interação contínua dos atores envolvidos nos ciclos das políticas públicas. Esse fluxo contínuo de informações, originado de diversas fontes, com diversidade de conhecimentos e interesses, tende a fornecer dados mais seguros e consistentes para a precificação de riscos dos projetos e para a concessão de garantias aos financiamentos.

Em linhas gerais, com controle democrático e transparência, será possível avaliar se os recursos financeiros estão tendo os impactos desejados na execução das ações propostas nos contextos institucional, territorial e populacional considerados, com muito mais segurança e riqueza de dados.

Mesmo que uma robusta prestação de contas e transparência contribua substancialmente para a implementação de um ciclo específico de políticas públicas num determinado período de tempo, parte importante do desafio da agenda pública das mudanças climáticas

consiste em manter, durante espaço de tempo suficiente para a consolidação de um grande leque de políticas climáticas integradas, níveis consistentes de participação social e a consciência da urgência do problema do aquecimento global.

Em síntese, a articulação de recursos e esforços para implementar as políticas climáticas exige uma forte coordenação entre todos os atores envolvidos e implica uma nova integração da política e da administração, da gestão e das políticas públicas. De outra forma, os atores envolvidos dificilmente aceitarão os sacrifícios, restrições ou mudanças de práticas e comportamentos exigidos por tais políticas.

Por tudo isso, em seguida, vale conhecer melhor o direcionamento e as metas estabelecidas pela Política Nacional sobre Mudança do Clima, de modo a verificar se ali estão presentes as condições propícias para o desenvolvimento de uma *accountability* democrática.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) oficializa o compromisso voluntário do Brasil perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de redução de emissões de gases de efeito estufa, e busca garantir que o desenvolvimento econômico e social contribua para a proteção do sistema climático global. Para auxiliar no alcance das metas de redução, a lei que institui a PNMC estabelece o desenvolvimento de planos setoriais de mitigação e adaptação nos âmbitos local, regional e nacional.

Os objetivos alcançados pela PNMC devem se harmonizar com o desenvolvimento sustentável buscando o crescimento econômico, a

erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Para viabilizar o alcance desses objetivos, o texto institui algumas diretrizes, como fomento a práticas que efetivamente reduzam as emissões de gases de efeito estufa e o estímulo à adoção de atividades e tecnologias de baixa emissão desses gases, além de padrões sustentáveis de produção e consumo.

Mas para que essa ampla harmonização de objetivos públicos seja realmente efetivada, o Governo Federal assumiu como princípio geral que os objetivos, as diretrizes e os instrumentos das políticas públicas e dos programas governamentais deverão, sempre que for aplicável, compatibilizar-se com os princípios, os objetivos, as diretrizes e os instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima.⁷ Se bem aplicado for, esse conceito pode fortalecer os recursos e esforços da PNMC. Assim, é importante compreender como os recursos e esforços federais estão articulados nesse âmbito.

O Poder Executivo Federal, seguindo as diretrizes da PNMC e como forma de viabilizar essa política, estabelece o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (daqui em diante, Plano) e os planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima para a consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono.

Os planos setoriais visam a atender metas gradativas de redução de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, considerando diversos setores, como geração e distribuição de energia elétrica, transporte público urbano, indústria, serviços de saúde e agropecuária.

Cabe destacar aqui o Plano, à luz da sua contribuição para uma *accountability* democrática da PNMC, a fim de verificar se ele

7 Art. 2º, *caput*, do Decreto 9.578, de 22 de novembro de 2018.

reforça as chances dessa política pública implementar suas ações e objetivos, e contribui para criar condições favoráveis de participação e interação dos atores interessados e impactados pela mudança climática.

O Plano visa incentivar o desenvolvimento e aprimoramento de ações de mitigação no Brasil, colaborando com o esforço mundial de redução das emissões de gases de efeito estufa, bem como objetiva a criação de condições internas para lidar com os impactos das mudanças climáticas globais. Entre os seus principais objetivos⁸ destacam-se aqui os seguintes: (i) identificar, planejar e coordenar as ações para mitigar as emissões de gases de efeito estufa geradas no Brasil, bem como aquelas necessárias à adaptação da sociedade aos impactos que ocorram devido à mudança do clima; (ii) fomentar o aumento sustentável da participação de biocombustíveis na matriz de transportes nacional e, ainda, atuar com vistas à estruturação de um mercado internacional de biocombustíveis sustentáveis; e (iii) fortalecer ações intersetoriais voltadas para a redução das vulnerabilidades das populações.

Pela leitura dos objetivos destacados do Plano, extraem-se dali ações de coordenação bastante gerais e estratégicas (objetivo da alínea “i”); ações mais direcionadas e específicas, tendentes a incentivar a criação de mercado nacional e internacional de biocombustíveis (objetivo do item “ii”); e ações mais voltadas à justiça social, destinadas a reduzir as vulnerabilidades de certas populações com as mudanças climáticas (objetivo do item “iii”). Da leitura desses objetivos,

⁸ Os objetivos do Plano Nacional sobre Mudança do Clima podem ser encontrados no site: <https://antigo.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima.html>. Acesso em: 10 jun. 2025.

percebe-se que o Plano tem um caráter não só interministerial, mas nacional (isto é, deve contar com a contribuição tanto de estados e municípios como dos diversos setores da sociedade), bem como um caráter dinâmico, de modo que passará por revisões e avaliações de resultados sazonalmente, para que possa ser reforçado, adaptado, corrigido e flexibilizado num contexto institucional de interesses gerais e estratégicos do governo, de interesses mais específicos e organizados dos agentes econômicos e financeiros e num ambiente mais informal de vocalização de interesses sociais das populações diretamente afetadas pelas mudanças climáticas.

Caso a coordenação desses interesses se dê em canais com forte *accountability* democrática, em fóruns, conferências, conselhos técnicos, sociais ou intergovernamentais, tais como o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas ou as Conferências Nacionais do Meio Ambiente, é mais provável que o debate sobre os sacrifícios, restrições ou mudanças de práticas e comportamentos exigidos por tal política seja, ao menos, mais transparente e estimule mais envolvimento do setor privado e dos cidadãos. Além da transparência do debate, canais institucionais formais e informais que permitam debates e troca de informações podem ser fomentados pelo Governo Federal para reforçar o senso de urgência do problema do aquecimento global. Esses canais podem até se transformar em redes permanentes de comunicação, úteis para a integração dos ciclos de políticas climáticas.

Para que o monitoramento e avaliação do Plano seja mais equânime, é recomendável que as populações diretamente afetadas pelas mudanças climáticas incorporem habilidades de representação institucional e formulação de agendas aos seus ricos saberes e conhecimentos. E, em especial, o Governo Federal deve assumir um papel

central de articulador e comunicador do Plano como uma agenda positiva e uma nova missão de desenvolvimento para o Brasil. Tal como nos fala Mazzucato (2024) quando trata da nova política industrial brasileira, o Governo Federal deve indicar firmemente qual a direção do Plano, além de procurar incentivar cada vez mais mercados, como o de biocombustíveis, e abandonar gradativamente os incentivos a qualquer mercado da economia de carbono.

Para o avanço da implementação do Plano, é fundamental o seu monitoramento e avaliação num ambiente verdadeiramente democrático. Para tanto, é essencial que os atores impactados por essa política pública se façam ouvir quando das revisões desse Plano Nacional sobre Mudança do Clima, as quais se darão a cada dois anos.⁹ E, dado que tais revisões ocorrerão previamente à elaboração dos planos plurianuais do orçamento federal e das revisões dos planos setoriais e dos destinados à proteção dos biomas, a ampla participação dos atores econômicos e sociais nesse momento significará uma janela de oportunidade única de integrar políticas públicas federais com a PNMC, intensificar recursos e esforços nos programas que se revelem positivos e corrigir ou abandonar aqueles outros que porventura sejam identificados como negativos. Com essa revisão democrática crítica, aumentam-se as chances de se gerar um *desenvolvimento coletivo* verdadeiramente sustentável, a partir de políticas traduzidas em ações integradas e cada vez mais participativas.

Portanto, pelas condições legais e institucionais nas quais está inserido, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima tem meios e modos de implementar as políticas climáticas brasileiras segundo uma governança baseada na *accountability* democrática, pois conta com

⁹ Art. 3º, *caput* e §1º, do Decreto 9.578, de 22 de novembro de 2018.

instrumentos que favorecem a participação e a interação dos atores interessados e impactados pela mudança climática.

Os planos plurianuais

Visto isso, vale indagar se os planos plurianuais do orçamento federal fornecem condições para o fortalecimento da *accountability* democrática e da transparência no âmbito da PNMC, ou seja, se a PNMC está integrada com os planos plurianuais e se essa integração favorece a participação e interação dos atores interessados e impactados pela mudança climática. Nesse ponto, cabem algumas considerações antes de sugerir a resposta à indagação feita.

Como já dito, a PNMC oficializa o compromisso voluntário do Brasil perante a comunidade internacional na busca de um desenvolvimento econômico e social que contribua para a proteção do sistema climático global.

É preciso um grande esforço de coordenação para tirar do papel as políticas climáticas. Esse grande esforço é um desafio de governança, no presente caso, de governança climática. Para enfrentar tal desafio, o caminho a ser trilhado impõe uma articulação da agenda climática nos níveis internacional, nacional e regional, e uma coordenação dos diversos atores entre si. É necessário que as ferramentas ou instrumentos de governança sejam adequados e flexíveis para enfrentar grandes desafios de coordenação e de implementação de uma agenda tão ambiciosa como a climática.

Adequação dos esforços e recursos coletivos ao contexto social e territorial específicos são cruciais para a efetividade de qualquer política (Lejano, 2006). Para uma política multinível como a climática,

essa adequação significa que o seu ciclo de execução deve ser atualizado não só com informações técnicas e científicas, mas igualmente com informações sociais, em especial com dados sobre o nível de adesão, motivação e participação dos atores impactados na construção das metas e na execução das políticas, bem como com indicadores do seu nível de conhecimento e crítica dessas mesmas políticas.

E, para além da incorporação das informações dos contextos sociais e territoriais, resta o desafio de sintetizar essas informações técnicas e contextuais num conjunto coeso e claro que revele quais ações foram capazes de atingir as metas, qual o seu nível de efetividade e qual o seu valor estratégico no âmbito maior das políticas públicas integradas. Em outros termos, é preciso que o Governo Federal produza um tipo de relatório integrado¹⁰ das ações executadas.

A real interconexão dos canais de participação e comunicação abertos para a revisão da PNMC e dos planos plurianuais pode permitir maior alinhamento e comprometimento de recursos e esforços para a implementação das ações dessa política e de seus planos. O compartilhamento público do quadro geral das ações por meio de relatório integrado, expressando a relação das ações com os valores e diretrizes estratégicos da política e os avanços obtidos, pode contribuir para revelar simplificada e os progressos obtidos e incentivar ainda mais participação coletiva e formação de novas redes de comunicação.

¹⁰ Um relatório integrado é uma comunicação concisa sobre como estratégia, governança, desempenho e perspectivas de uma organização, no contexto de seu ambiente externo, levam à criação, preservação ou corrosão de valor no curto, médio e longo prazo. Ver: Conselho Internacional para Relato Integrado – IIRC (2021). A estrutura conceitual do relato integrado, desenhada para corporações, também pode ser aplicada para a prestação de contas das diversas políticas públicas do Governo Federal com base nos valores, diretrizes e ações de tais políticas.

Atualmente, encontra-se em vigor o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027 – PPA (Brasil, 2024), o qual conta com indicadores-chave nacionais que pretendem medir o progresso social, econômico, ambiental e institucional do Brasil gerado pela ação governamental. Para cada indicador do PPA, há uma meta associada, inserida num sistema de bandas que representa um intervalo com limite de valores factíveis para a evolução de cada indicador, no horizonte de tempo do PPA. Esse sistema de bandas procura dar maior flexibilidade para lidar com fatores econômicos ou sociais imprevistos. Entre as metas estabelecidas no PPA, encontram-se estipulados especificamente, dentro do sistema de bandas, intervalos para emissão de gases de efeito estufa (GEE) e de desmatamento anual no bioma Amazônia (em km²), que podem variar entre o resultado base e o resultado desejável.

Ainda na dimensão estratégica do PPA, expressa-se como valor a sustentabilidade socioambiental, no sentido de contribuir com as políticas de adaptação às mudanças climáticas e de mitigação de seus impactos. E saliente-se também a presença do valor da participação social, na direção da promoção da transparência e da gestão participativa na elaboração e implementação do orçamento e das políticas públicas.

Consequentemente, por força da lei que institui o PPA e do exame dos seus indicadores-chave nacionais e da sua vinculação e integração normativa com os objetivos da PNMC, é possível afirmar que existem as condições legais e institucionais para a implementação das metas das políticas climáticas com *accountability* e transparência.

Se considerarmos que a elaboração da proposta do PPA em vigor contou com canais de participação social, por meio da plataforma eletrônica Brasil Participativo, os quais registraram 4 milhões de

acessos e recolheram 8.394 propostas, com a realização de plenárias nos 27 estados da Federação e do Fórum Interconselhos (Brasil, 2024), é de se reconhecer que o processo efetivo de construção desse último PPA teve uma participação social substancial, o que é um sinal positivo de envolvimento coletivo.

Dito isso, daqui em diante é preciso saber se eventuais alterações do PPA por ato próprio do Governo Federal, para adequá-lo às leis orçamentárias anuais, manterão as metas climáticas e os recursos e esforços necessários para a sua realização. Será igualmente importante monitorar se o Governo Federal publicará em sítio eletrônico oficial, de forma periódica e com prazos previamente definidos, os dados estruturados e as informações sobre a implementação e o acompanhamento do Plano e da PNMC, e se conferirá, na prática, prioridade sistemática e monitoramento intensivo à agenda climática, via regulamentos.

Em seguida, ao fim de cada exercício orçamentário e de cada ciclo de implementação da PNMC, deverão ser apresentados relatórios de monitoramento das metas e explicações claras sobre as razões de variações entre as bandas ou mesmo em função do não atingimento dos índices base, preferencialmente no formato de relatório integrado.

Como os relatórios de monitoramento do PPA devem informar sobre o cenário fiscal e desempenho das metas dos indicadores, e os relatórios de avaliação de políticas públicas devem trazer resultados e recomendações das avaliações dessas políticas, espera-se que, com base nessas informações públicas e periódicas, a participação dos atores sociais e econômicos se intensifique, ganhe densidade e maturidade para, cada vez mais, cobrar, criticar e contribuir com a qualidade das políticas públicas climáticas e com a própria governança climática.

Em resumo, os planos plurianuais do orçamento federal fornecem condições legais e institucionais para o fortalecimento da *accountability* democrática e da transparência, estando integrados em valores, diretivas e metas com a PNMC, ou, de outro modo, a PNMC está integrada com os planos plurianuais e essa integração favorece a participação e interação de qualidade dos atores interessados e impactados pelas mudanças climáticas.

Entendido o papel das funções e ferramentas de governança para superar parte do problema do baixo engajamento social apontado pelo IPCC, no enfrentamento do desafio climático, vale compreender melhor como o fortalecimento da governança baseada no uso de recursos financeiros pode contribuir com políticas climáticas mais efetivas. Nesse ponto, cumpre destacar, como exemplo, o papel das diretrizes, do monitoramento e da avaliação das ações do BNDES para a gestão da mudança climática.

O exemplo do BNDES

Indo direto ao ponto, como o BNDES pode contribuir para tornar as políticas públicas climáticas mais efetivas? As orientações para a formulação da estratégia do Sistema BNDES, conhecidas como diretrizes estratégicas, estão diretamente associadas ao tema da mudança climática. A elaboração das diretrizes estratégicas tem como fonte primária as políticas públicas e as diretrizes governamentais. Entre tais diretrizes, destacam-se aqui as seguintes: (i) transição energética, com destaque para o uso de fontes renováveis, gás natural e novas rotas tecnológicas; (ii) modernização e adaptação de ativos do setor elétrico (geração, transmissão e distribuição); (iii) universalização do saneamento básico; (iv) gestão

integrada adequada de resíduos sólidos urbanos; e (v) novas tecnologias para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa, tais como: captura e armazenamento de carbono (CCUS), hidrogênio de baixo carbono, novos combustíveis e eletrificação ou hibridização de frotas.

Segundo a Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC) do BNDES, uma norma de conteúdo programático e estratégico, de caráter transversal a todas as áreas do Banco, o BNDES conta com uma estrutura de governança específica para lidar com a agenda de mudanças climáticas. Com esse tipo de norma e estrutura, o BNDES pode fomentar políticas públicas integradas com os objetivos da PNMC, respeitando o “ciclo político-administrativo”. Esse alinhamento do BNDES com os objetivos da PNMC confere as condições institucionais para a execução de políticas públicas climáticas efetivas.

Em complemento, a agenda climática em implementação no BNDES leva em consideração as principais barreiras à mitigação e adaptação climáticas sublinhadas pelo IPCC, para a tomada de decisões estratégicas e de longo prazo. Assim, as ações do BNDES estão direcionadas para, por exemplo: (i) ampliar o financiamento de operações de economia verde, com um aumento já documentado de 20% na quantidade aprovada em 2023, em relação à média de 2019 a 2022; (ii) alinhar as atividades do Banco ao Acordo de Paris, com o desenvolvimento de um inventário de gases de efeito estufa no estoque de operações; (iii) implementar uma metodologia para avaliação de risco climático das operações diretas; (iv) utilizar a plataforma do MapBiomass, em associação à plataforma operacional do BNDES, para monitorar o desmatamento nos projetos financiados; (v) articular o aperfeiçoamento de políticas públicas integradas

com diversos atores nacionais e internacionais, tal como foi feito na COP 29, no G20 e na Cúpula da Amazônia; e (vi) ampliar captações de recursos concessonais no Brasil e no exterior para o Fundo Amazônia e o Fundo Clima.

Além do alinhamento das diretrizes do Banco com as políticas públicas federais, a *expertise* do BNDES no apoio de novos ciclos de desenvolvimento há mais de setenta anos e seu intenso envolvimento na construção da matriz energética limpa do Brasil favorecem a atração de novos investimentos nacionais e internacionais em ações climáticas que já estejam sendo apoiadas pelo BNDES, graças à credibilidade e aos resultados da sua atuação ao longo da sua história. Nesse sentido, o montante de recursos do BNDES destinados às ações de mitigação e adaptação climática pode ter um efeito multiplicador significativo dos investimentos privados nacionais e internacionais, dado seu potencial fator de atração de novos fluxos de recursos privados para essas ações, num movimento catalizador de parte do capital global desmobilizado.

Em resumo, as condições de efetividade das políticas climáticas pressupõem a criação de uma visão compartilhada de missão pública e de destino comum, as quais só podem germinar e perdurar se todos acreditarem que existem condições reais de realizar a agenda climática. O BNDES, como uma empresa pública do Estado brasileiro, com um horizonte de ações de longo prazo, tem as condições institucionais e a *expertise* necessária para realizar parte dessa agenda climática.

A mitigação do problema coletivo do aquecimento global corresponde a uma agenda ambiciosa e complexa, que demanda uma série de mudanças em múltiplos e diferentes níveis, tais como mudanças de modelos de negócios, de processos produtivos, de hábitos de

consumo, de financiamento de novas fontes de energia e de abertura ou ampliação de fontes de financiamento em grande escala para permitir essa série de mudanças em um espaço de tempo relativamente curto em termos históricos.

Portanto, sem uma boa governança climática das instituições financeiras e dos seus mutuários, não parece factível que haja um aumento substancial, num ritmo mais intenso, dos investimentos necessários para a implementação da agenda climática. Para políticas públicas mais efetivas é preciso que os recursos financeiros empregados sejam efetivamente monitorados e avaliados.

Para tanto, o BNDES conta com um Sistema de Monitoramento e Avaliação de Efetividade, o qual compreende a análise do apoio financeiro *ex ante*, e o monitoramento e a autoavaliação do apoio do BNDES ao longo do ciclo operacional. Esse processo envolve a explicitação dos objetivos do apoio e a definição de indicadores de eficácia e de efetividade. Além disso, são elaborados relatórios de autoavaliação, os quais fornecem análises dos indicadores obtidos e das lições aprendidas.

Em linhas gerais, com diretrizes claras e críveis, bem como com monitoramento e avaliações periódicas, será possível responder se os recursos financeiros estão tendo os impactos desejados na execução das ações propostas nos contextos institucional, territorial e populacional considerados.

Dentro de um leque de políticas públicas efetivas, o BNDES atua como gestor de dois dos mais relevantes fundos relacionados aos temas “clima” e “florestas”. O Fundo Amazônia, criado em 2008, tem forte atuação no combate ao desmatamento e no estímulo à produção sustentável na Amazônia Legal. Já o Fundo Clima foi criado em

2009 para promover a redução de emissões de gases de efeito estufa e a adaptação aos efeitos da mudança do clima. Durante a execução dessas políticas, no primeiro semestre de 2023, observou-se uma redução de 45% do desmatamento na Floresta Amazônica em relação ao mesmo período de 2022. Dessa forma, verifica-se a contribuição do BNDES para os impactos positivos das políticas públicas climáticas, sendo um catalisador de novos recursos financeiros e executor de projetos de mitigação e adaptação.

Como visto, pela sua estrutura de governança e pelo seu histórico de atuação, o BNDES tem as condições institucionais e a *expertise* adequadas para acelerar a implementação da agenda climática e é um bom exemplo do efeito virtuoso de uma boa governança na seara da agenda climática.

Considerações finais

No presente artigo duas perguntas foram o fio condutor de nossas reflexões: (i) o Brasil possui as ferramentas e instrumentos para uma efetiva governança climática baseada na *accountability*?; (ii) como o BNDES pode contribuir para tornar as políticas climáticas mais efetivas?

Em linhas gerais, o arcabouço legal e institucional brasileiro propicia o desenvolvimento da *accountability* democrática das políticas climáticas, mas isso não é garantia automática de efetividade dessas políticas. Para que elas sejam traduzidas em ações, é fundamental que haja uma crescente participação dos cidadãos e do setor privado.

As condições de efetividade das políticas climáticas pressupõem a criação de uma visão compartilhada de missão pública e de destino comum e, especialmente, do desenvolvimento de uma ética intergeracional.

A articulação de recursos e esforços para implementar as ações e os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima exige uma forte coordenação entre todos os atores envolvidos e implica uma nova integração da política e da administração, da gestão e das políticas públicas.

A governança climática, como uma manifestação de governança pública, deve se basear em um forte senso de *accountability* democrática, a fim de que seus instrumentos de governança possam efetivamente prover a integridade, transparência, equidade e responsividade necessárias para a concretização da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Pelas condições legais e institucionais nas quais está inserido, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima tem potencial para implementar as políticas climáticas brasileiras segundo uma governança baseada na *accountability* democrática, pois apresenta instrumentos que favorecem a participação e a interação dos atores interessados e impactados pelas mudanças climáticas.

Da mesma forma, os planos plurianuais do orçamento federal fornecem condições legais e institucionais para o fortalecimento da *accountability* democrática e da transparência, estando integrados em valores, diretivas e metas com a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Para além dos avanços legais e institucionais, é essencial compreender que a Política Nacional sobre Mudança do Clima e os planos plurianuais terão mais chances de ser traduzidos em ações efetivas quanto maior for o envolvimento coletivo dos atores sociais e econômicos na construção dessa política e planos, e no acompanhamento de seus resultados.

As funções e ferramentas de governança pública podem estimular a construção coletiva de políticas e planos, conferindo-lhes maior transparência e prestação de contas e estimulando a formação de redes de comunicação e interação integradas.

O BNDES é um ator relevante para a implementação de políticas públicas climáticas mais efetivas. O direcionamento e as metas estabelecidas pela Política Nacional sobre Mudança do Clima servem como orientação para as ações do BNDES, de modo a gerar e manter as condições propícias para a aceleração das ações climáticas mitigadoras e adaptativas, por meio de mais disponibilidade e acesso ao crédito.

O BNDES tem condições institucionais e *expertise* adequadas para acelerar a implementação da agenda climática. Ao longo de sua história, o BNDES promoveu o desenvolvimento do país por meio de apoio aos diversos setores da economia. Hoje, a agenda climática é fundamental para guiar uma nova trajetória de desenvolvimento sustentável, a fim de viabilizar uma transição justa para uma economia neutra em todos os setores. Essa nova trajetória demanda políticas públicas mais efetivas e o BNDES mais uma vez está qualificado para enfrentar esse desafio, junto com todos aqueles que se preocupam com nosso futuro comum.

Referências

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática do Sistema BNDES* (PRSAC). Rio de Janeiro: BNDES, 2025. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/4f6c217f-c744-4099-a098-b58ebb5fac41/BNDES_NOVA+PRSAC_final-pdf.pdf?MOD=AJPERES&CVID=psXTcO4. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Plano Plurianual 2024-2027: Relatório da participação social no PPA 2024-2027*. Brasília, DF: MPO, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2024_2027/proposta/Relatoriodaparticipacaoasocial.pdf. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

DIAMOND, L. *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1999.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IIRC – CONSELHO INTERNACIONAL PARA RELATO INTEGRADO. *Estrutura conceitual internacional para relato integrado*: janeiro 2021. Tradução: IFRS Foundation. London: IFRS, 2024. Disponível em: <https://relatointegradobrasil.com.br/nova-traducao-do-framework-de-relato-integrado/>. Acesso em: 6 jun. 2025.

IPCC – PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. *Mudança do clima 2023: Relatório síntese*. Genebra: Organização das Nações Unidas, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/copy_of_IPCC_Longer_Report_2023_Portugues.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

LEJANO, R. *Frameworks for policy analysis: merging text and context*. London: Routledge, 2006.

MARTINS, H. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, v. 10, 2007.

MARTINS, H. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. 2003. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/3264>. Acesso em: 14 ago. 2025.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, Brasília, DF, n. 130, p. 42-53, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 6 jun. 2025.

MAZZUCATO, M. A nova estratégia industrial brasileira. Mariana Mazzucato. *Jornal Valor Econômico*, São Paulo, 22 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-nova-estrategia-industrial-brasileira.ghml>. Acesso em: 8 jun. 2025.

PROCOPIUCK, M. *Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013.