NOTA TÉCNICA

ADAPTAÇÃO NA ERA DOS EXTREMOS CLIMÁTICOS

BRASÍLIA, NOVEMBRO DE 2024

SUMÁRIO

Introdução. 1
1. A construção da Política de Gestão de Riscos Climáticos e Respostas a Desastres . .3
2. Impasses e desafios para o financiamento da Política de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres e o papel do Funcap. 10
3. As emendas para ações de gestão de riscos e resposta a desastres (Orçamento de 2024 e PLOA de 2025) 12
Principais achados e agenda propositiva . . .15

Introdução

Os extremos climáticos se avolumam em escala, se intensificam no tempo e acirram desigualdades historicamente construídas. Ao mesmo tempo, as políticas voltadas à adaptação mostram-se frágeis e pouco articuladas entre os diferentes níveis federativos e setores de governo, além de sofrerem de crônico subfinanciamento. Frente a essa realidade, torna-se ainda mais urgente conhecer, refletir, construir posições conjuntas e atuar para que as iniciativas de adaptação respondam aos desafios postos e sejam efetivas.

Diante das emergências climáticas, entendemos como um grande desafio a definição do que é necessário ser feito para lidar com situações previsíveis, com a atribuição de responsabilidades e competências a todos os entes federados e com a destinação de recursos financeiros adequados, robustos e livres de endividamento, configurando o que se denomina de federalismo climático.

Nesta nota técnica (NT), fazemos uma análise sobre as ações do Governo Federal orientadas à gestão e à redução do risco climático, cujos contornos estão dados em linhas gerais a partir da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), de 2012.

A intenção é contribuir para encurtar o caminho para a compreensão dessa política, de modo a saber: (I) como ela se articula com a Estratégia Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (integrante do Novo Plano Clima); (II) quais são os seus contornos legais; e (III) quais são as lacunas mais perceptíveis no seu desenho e no seu financiamento. Esperamos contribuir para a reflexão e a construção de um campo de visão sobre os caminhos para o financiamento de uma política de adaptação que enfrente desigualdades.

O momento é de urgência, mas também de oportunidades. Está em processo de construção o Novo Plano Clima, com desafios gigantescos em termos de adaptação. Além disso, foi sancionada neste ano a lei que estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima (Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024). Entre outras medidas, a lei prevê que o Plano Nacional de Adaptação estabeleça diretrizes para os planos estaduais e municipais e priorize o apoio aos municípios mais vulneráveis e expostos às ameaças climáticas. A proposta determina, ainda, que a elaboração do plano distrital e dos planos estaduais e municipais possa ser financiada pelo Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), dentre outras fontes de financiamento.

No contexto, embora os comandos da nova lei sejam pouco assertivos, é mais um passo no caminho do amadurecimento da política de adaptação, que seguirá pressionada pelos extremos climáticos e por seus efeitos, que superlativam estruturas desiguais: raciais, de gênero, regionais, geracionais e sociais.

A presente NT está estruturada em três partes. Na primeira, temos uma breve recuperação de alguns dos marcos nacionais ligados à gestão de riscos e desastres, com a intenção de mapear os seus contornos mais gerais. Na sequência, reunimos dados orçamentários com base em uma visão geral dos Planos Plurianuais (PPA) a partir de 2012, com maior ênfase para o que está previsto no atual PPA (2024-2027) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024.

Na segunda parte, ressaltamos impasses e desafios para a realização da referida agenda, com ênfase no seu financiamento e no papel reservado, mas nunca assumido, pelo Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).

Na terceira parte, chamamos a atenção para a relação entre emendas parlamentares e a gestão e redução de risco climático, evidenciando as possibilidades de mudança no cenário político legislativo e os riscos envolvidos.

Nas considerações finais, trazemos elementos de síntese e finalizamos com apontamentos que, esperamos, possam contribuir para adensar as reflexões e a construção de compreensão e ação coletiva sobre o tema, que é uma peça-chave na Política de Adaptação.

1. A construção da Política de Gestão de Riscos Climáticos e Respostas a Desastres

Em 2024, as tragédias decorrentes das enchentes no Rio Grande do Sul, da seca histórica na Amazônia e do aumento exponencial das queimadas em território nacional amplificaram o sentido de urgência de uma política de adaptação que respondesse aos desafios trazidos pelos extremos climáticos.

Embora os contornos do que virá a ser o novo Plano Clima-Adaptação (2024-2035) estejam neste momento em processo de construção, o que se vê até agora é que as políticas, suas institucionalidades, governanças e recursos não se alterarão estruturalmente no curto prazo ou na velocidade imposta pelos extremos climáticos.

Por isso, realizamos este primeiro esforço de análise das iniciativas do Governo Federal orientadas à **gestão de riscos e desastres**, que vêm sendo implementadas há pouco mais de uma década e que, no novo Plano Clima-Adaptação, irão compor um plano setorial, dentre outros 15 planos. Fazemos isso tendo como ênfase a dimensão do financiamento pela via orçamentária. A intenção é contribuir para uma visão panorâmica e propositiva.

A agenda de gestão e redução dos riscos climáticos no orçamento público federal

É recorrente a falta de correspondência explícita entre políticas e planos nacionais, o PPA e a LOA. Não é diferente com o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA)[1] ora vigente, com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e com o Plano ou Estratégia Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais. Todos padecem de fraca correspondência com o planejamento de médio prazo (PPA) e, por sua vez, com as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), o que dificulta uma avaliação mais objetiva dos esforços fiscais e mesmo institucionais orientados à implementação da agenda de adaptação. Para além disso, a dada realidade expressa também a própria dificuldade de articulação institucional entre as iniciativas, os planos e o seu financiamento.

Em síntese, é sempre complexo compreender como tais planos se articulam e como encontram (ou não) correspondência no orçamento público. Por isso, vale aqui um pequeno esforço de síntese cronológica e regulatória do que conseguimos apreender acerca dessa correspondência.

1 Previsto entre as diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187/09, sendo que a última atualização do Plano Nacional de Adaptação data de 2016, feita por meio da Portaria MMA nº 150. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-ecossistemas/ecossistemas/biomas/arquivos-biomas/plano-nacional-de-adaptacao-a-mudanca-do-clima-pna-vol-i.pdf>.

- **Em 2010**, foi aprovada a Lei nº 12.340, oriunda da MP nº 494/2010, cuja iniciativa política foi mobilizada em função da sequência de eventos climáticos extremos no Rio de Janeiro, em Pernambuco e em Alagoas. A lei surgiu para reduzir os entraves referentes às transferências de recursos da União aos estados e municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres. A lei também foi criada para reformular o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) – que foi criado em 1969 e nunca foi regulamentado – como instrumento financeiro para tais transferências.
- **Em 2012**, sob os efeitos da pressão pública por causa dos recorrentes desastres, sendo o de maior alcance e repercussão o ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro,[2] foi aprovada a Lei nº 12.608, que instituiu a **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)**. Ela abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e à defesa civil. Ela estabelece também que a proteção e a defesa civil brasileiras são organizadas sob a forma do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), que é composto pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e, também, pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil. Contudo, ela permaneceu sem regulamentação.
- **Entre 2012 e 2014**, já sob os efeitos da Lei nº 12.608/2012, o Governo Federal publicou o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, com os eixos de prevenção, mapeamento das áreas de risco, resposta (que envolve o socorro, a assistência e a reconstrução), monitoramento e alerta. O Plano teve como desdobramento, no **PPA 2012-2015**, a estruturação do **Programa 2040 (Gestão de Riscos e Respostas a Desastres)**. Segundo o Governo Federal, a partir de uma abordagem descentralizada em um único órgão, desenharam-se os objetivos, as metas e as iniciativas do Programa 2040, envolvendo cinco ministérios (Integração Nacional; Cidades; Ciência, Tecnologia e Inovação; Minas e Energia; Meio Ambiente).
- **No PPA 2016-2020**, foi dada a continuidade ao Programa 2040 e ao seu arranjo interministerial.
- **Em 2016**, a Portaria MMA nº 150 instituiu o **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA)**. Assim, o MMA (que, até então, atuava na agenda de adaptação de forma muito tímida) criou o Grupo Técnico de Adaptação à Mudança do Clima, de caráter permanente e consultivo, com o objetivo de promover a articulação entre órgãos e entidades (públicas e privadas) para promover a implementação, monitorar, avaliar e revisar o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima. Para o PNA, foram criados ciclos de avaliação, tendo sido publicado um relatório final de monitoramento e avaliação do ciclo 2016-2020.
- **No âmbito da PNA**, foram construídas 11 estratégias setoriais e temáticas, dentre elas a Estratégia de Gestão de Riscos e Desastres, com o objetivo de articular as ações para desenvolver capacidades para a redução de riscos, preparação e resposta

2 O evento causou 905 mortes em sete cidades e afetou mais de 300 mil pessoas ou 42% da população dos municípios atingidos. Uma boa retrospectiva do contexto foi feita por: FREIRE, Ana Flávia. **A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e as ações do Governo Federal na gestão de riscos de desastres** (2014). 137f. Dissertação (Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/4ePLnJc>. Acesso em: 28 nov. 2024.

aos desastres no contexto da mudança do clima. Contudo, na prática, a institucionalidade e os recursos da agenda seguiram concentrados no Programa 2040, como veremos logo adiante.

- **Em 2023**, a Lei nº 14.750, de 12 de dezembro, alterou a Lei nº 12.608/2012 para aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados. O Governo Federal anunciou ainda a decisão de criação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC). Segundo Waldez Góes, ministro da Integração e do Desenvolvimento Regional, "o PNPDC estava previsto na Lei 12.608, de 2012, mas até hoje nenhum governo tinha se mobilizado para tirá-lo do papel". Segundo o Governo Federal, o PNPDC norteará a estratégia de proteção e defesa civil a ser implementada pelos três níveis de governo, de forma a organizar as iniciativas de redução de riscos de desastres, a fim de otimizar recursos técnicos, orçamentários e financeiros para responder aos desafios da proteção e da defesa civil e do direito constitucional da sociedade brasileira (PPA 2024-2027).
- **Em 2024**, foi sancionada a Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024, também como parte da resposta política aos extremos climáticos no Rio Grande do Sul. Na lei, está previsto que o Plano Nacional de Adaptação deverá estabelecer diretrizes para os planos estaduais e municipais e assegurar prioridade de apoio aos municípios mais vulneráveis e expostos às ameaças climáticas. A mesma lei também registra que a elaboração do plano distrital e dos planos estaduais e municipais poderá ser financiada pelo Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), dentre outras fontes de financiamento. Além disso, estabelece, como uma das diretrizes, a sinergia entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, o plano distrital e os planos estaduais e municipais de proteção e defesa civil e a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (ENSIC).

Pelo breve histórico, é possível identificar um movimento reativo e pouco efetivo do Governo Federal na construção de uma política de gestão de riscos e resposta a desastres. Contudo, é importante reconhecer que passos foram dados e desenhos foram construídos, apesar de não terem resultado em uma política mais efetiva.

O Programa 2318 está diretamente vinculado à gestão de riscos e respostas a desastres, mas existem outras ações e programas orçamentários relacionados às emergências climáticas. Para o efeito de aprofundamento da análise, trataremos especificamente do referido programa na presente nota.

A *tabela 1* apresenta uma síntese do programa ao longo dos Planos Plurianuais (2012-2015; 2016-2019; 2020-2023 e 2024-2027), sob a ótica dos respectivos orçamentos anuais autorizados e executados.

TABELA 1 GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES (2012-2024)

LOA	Programas	Órgãos responsáveis	Autorizados (R$)	Executados (R$)
LOA 2012-2015 (1)	2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	MCTI, MME, MIDR, Cidades	35.680.120.186,00	22.340.732.761,00
LOA 2016-2019	2040 – Gestão de Riscos e de Desastres	MCTI, MME, MIDR, Cidades	9.766.764.583,00	9.164.543.146,00
LOA 2020-2023	2218 – Gestão de Riscos e de Desastres	MCTI, MME, MIDR	8.525.777.852,00	6.949.307.954,00
LOA 2024	2318 – Gestão de Riscos e de Desastres	MCTI, MME, MIDR, Cidades, MF	6.941.050.442,00	4.011.422.401,00

Fonte: Siga Brasil, do Senado Federal, com dados até 2023, valores constantes corrigidos pelo IPCA de novembro de 2024. Dados correntes de 2024.
Elaboração: Inesc (consulta em 21/11/2024).
Obs.: em 2012 e 2013, uma pequena parcela dos recursos foi alocada no Ministério da Defesa.

Os números evidenciam que o primeiro ciclo de estruturação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) – que correspondeu ao PPA 2012-2015 – foi acompanhado de uma maior destinação de recursos orçamentários, quer se olhe sob a perspectiva das dotações ou da efetiva execução dos recursos. Já nos dois Planos Plurianuais seguintes, no período de 2016 a 2023, os recursos foram fortemente restringidos, chegando ao final do PPA 2020-2023 com a menor execução da série histórica, o que evidencia uma trajetória persistente de desmonte da referida política.

Outro elemento importante diz respeito à concentração da execução orçamentária no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). No PPA 2012-2015, ele foi responsável por 64% da execução; no PPA 2016-2019, por 89%; e, no PPA 2020-2023, por 95% da execução.

Em 2024, a tragédia das enchentes no Rio Grande do Sul evidenciou a crônica insuficiência do PPA 2024-2027.[3] Se olharmos para os recursos do programa no documento do PPA, veremos que estão previstos R$ 4,86 bilhões para todo o período de 2024 a 2027, sendo inicialmente previstos R$ 1,91 bilhão para o ano de 2024.

Trata-se de um planejamento que foi insuficiente e radicalmente alterado em 2024 pelos extremos climáticos.

Para tentar responder à calamidade no Rio Grande do Sul, o Governo Federal abriu, no Programa 2318, até novembro de 2024, créditos extraordinários no montante de R$ 5 bilhões em créditos adicionais.

3 O Programa 2318, com seus objetivos, suas metas e seus indicadores, é descrito no arquivo de Programas do PPA 2024-2027 entre as páginas 1214 e 1311.

Com isso, os R$ 1,9 bilhão inicialmente autorizados para o programa se converteram em dotação atual de R$ 6,9 bilhões, com execução de R$ 4 bilhões até novembro de 2024.

A *tabela 2* detalha os números do programa para o ano 2024, com as ações que lhe correspondem. A classificação das ações – entre "prevenção", "respostas e recuperação" e "outras" – segue a definição dada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que também realiza o monitoramento do programa por meio do painel: "Recursos para a gestão de riscos e desastres".

Como o orçamento inicialmente previsto em 2024 foi sensivelmente alterado, a tabela inclui uma coluna para os recursos autorizados na aprovação da LOA e os recursos hoje disponíveis, que incluem os créditos abertos.

TABELA 2 EXECUÇÃO DO PROGRAMA 2318 (2024)

Órgãos	Ações orçamentárias	Tipos de medidas (critérios do TCU)	Dotações aprovadas (LOA) (R$)	Dotações com créditos (R$)	Executados (R$)
MCTI	*20GB – Monitoramento e alerta de desastres naturais/ Cemaden*	*Outras*	*18.632.316,00*	*22.045.101,00*	*12.464.390,00*
MME	*20L9 – Levantamentos, estudos, previsão e alerta de eventos hidrológicos críticos*	*Outras*	*4.500.000,00*	*7.720.000,00*	*1.390.940,00*
MME	*20LA – Mapeamentos voltados para a prevenção de desastres*	*Outras*	*6.800.000,00*	*11.607.601,00*	*4.413.924,00*
MIDR	*00T5 – Apoio à realização de estudos, projetos e obras dos entes federados para contenção ou amortecimento de cheias e inundações e para contenção de erosões marinhas e fluviais*	*Prevenção*	*219.776.689,00*	*173.809.393,00*	*2.875.528,00*
MIDR	*00WD – Apoio financeiro destinado às famílias desalojadas ou desabrigadas devido aos eventos climáticos ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul*	*Resposta e recuperação*	*0*	*2.214.304.688,00*	*2.213.143.103,00*
MIDR	*14RL – Apoio à execução de estudos, planos, projetos e obras de prevenção e proteção à erosão costeira em áreas urbanizadas*	*Prevenção*	*32.981.594,00*	*26.120.565,00*	*0*
MIDR	*14UX – Aperfeiçoamento das ações do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad)*	*Prevenção*	*963.614,00*	*822.431,00*	*0*
MIDR	*22BO – Ações de proteção e defesa civil*	*Resposta e recuperação*	*751.191.260,00*	*3.649.686.466,00*	*1.619.869.493,00*

Órgãos	Ações orçamentárias	Tipos de medidas (critérios do TCU)	Dotações aprovadas (LOA) (R$)	Dotações com créditos (R$)	Executados (R$)
MIDR	*8172 – Coordenação e fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec)*	*Outras*	*15.084.567,00*	*11.360.125,00*	*599.637,00*
MIDR	*8348 – Apoio a obras emergenciais de mitigação para redução de desastres*	*Prevenção*	*1.934.247,00*	*1.569.825,00*	*0*
MC	*00TK – Apoio a sistemas de drenagem urbana sustentável e de manejo de águas pluviais em municípios críticos sujeitos a eventos recorrentes de inundações, enxurradas e alagamentos*	*Prevenção*	*441.693.753,00*	*441.693.753,00*	*38.555.458,00*
MC	*8865 – Apoio à execução de projetos e obras de contenção de encostas em áreas urbanas*	*Prevenção*	*197.975.629,00*	*197.975.629,00*	*22.769.940,00*
Encargos financeiros da União	*000K – Subvenção econômica em operações de financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais (Leis nº 12.096/2009 e nº 12.409/2011)*	*Resposta e recuperação*	*213.780.436,00*	*182.834.858,00*	*95.339.984,00*
Total			**1.905.314.105,00**	**6.941.550.435,00**	**4.011.422.397,00**

Fonte: Siga Brasil, do Senado Federal, com execução até novembro de 2024 (valores correntes).
Elaboração: Inesc.

As informações apresentadas na *tabela 2* mostram que os créditos extraordinários abertos para o programa se concentraram em cinco ações, apresentadas a seguir.

- **Ação 00WD**: para execução do apoio financeiro destinado às famílias desalojadas ou desabrigadas devido aos eventos climáticos ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul, no valor de R$ 2,2 bilhões.[4]
- **Ação 22BO**: para proteção e defesa civil, que foi reforçada com créditos de R$ 2,89 bilhões.
- **Ação 20GB**: ampliação de recursos para o Cemaden, órgão encarregado da produção de informações de monitoramento e alerta de desastres naturais, no valor de R$ 7,2 bilhões.

4 Ação amparada pela Medida Provisória nº 1.219/2024, que institui apoio financeiro destinado às famílias desalojadas ou desabrigadas nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecida pelo Poder Executivo federal.

- **Ação 20L9**: ampliação de recursos para levantamentos, estudos, previsão e alerta de eventos hidrológicos críticos, no valor de R$ 4 bilhões.
- **Ação 20LA**: ampliação de recursos para mapeamentos voltados para a prevenção de desastres, no valor de R$ 6 bilhões.

Uma visão geral dos números corrobora o que especialistas têm alertado: o Governo Federal concentra a maior parte dos recursos, que é reduzida, em ações após os desastres. As ações de respostas e recuperação respondem por 87% dos gastos e 98% da execução. Além disso, as ações de respostas, que são cada vez mais frequentes, têm sido geridas por meio de créditos extraordinários.

Ademais, conforme ressalta Élida Graziane, o quadro apresentado evidencia como "os crônicos impasses brasileiros na gestão dos riscos ambientais não são passíveis de serem resolvidos por créditos extraordinários. Uma vez que os desastres naturais não são episódicos, a resposta estatal não pode ser meramente reativa, fragmentada e ocasional".

O ponto é chave, tendo em vista que a gestão reativa e paliativa diante dos desastres climáticos acaba sendo reforçada pelas restrições fiscais impostas pelo Novo Arcabouço Fiscal (NAF), que estabelece limites para as despesas primárias, mas exclui do limite alguns gastos, como é o caso dos créditos extraordinários abertos com os desastres climáticos.

2. Impasses e desafios para o financiamento da Política de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres e o papel do Funcap

Uma avaliação das principais lacunas e dos desafios da PNPDEC está presente na auditoria do TCU sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que resultou no Acórdão nº 351/2020.[5] Cabe aqui destacar a insuficiente regulamentação da Lei nº 12.340/2010 e da Lei nº 12.608/2012, com ênfase no aspecto do financiamento da política.

A Lei nº 12.340/2010, por sua vez alterada pela Lei nº 12.983/2014, previu a transferência de recursos da União aos órgãos e às entidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres, de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres. Além disso, atribui ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) um papel-chave como instrumento para as transferências.

O Funcap é antigo, uma vez que foi criado em 1969 (55 anos atrás), mas nunca foi regulamentado, até que a Lei nº 12.340/2010 e a Lei nº 12.608/2012 trouxeram-no de volta, com a "missão" de ser um instrumento financeiro para efetuar, de forma obrigatória, a transferência de recursos financeiros aos estados e municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres, de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres. Trata-se de uma transferência que deveria ser feita no formato "fundo a fundo", como na política de saúde, de maneira que coubesse aos entes subnacionais a elaboração de planos de trabalho de ações de prevenção em áreas de risco e de recuperação em áreas atingidas por desastres.

Vale recuperar um trecho da exposição de motivos da medida provisória que deu origem à Lei nº 12.340/2010.

> A partir do novo desenho, o Fundo será formado por cotas, integralizadas de forma voluntária por Estados, Distrito Federal e Municípios, na proporção de 3 cotas da União para cada cota dos demais entes federados. Os recursos do Fundo serão mantidos em instituição financeira federal e ele será gerido por um Conselho Diretor, que contará com 3 (três) representantes da União, 1 (um) dos Estados e do Distrito Federal, e 1 (um) dos Municípios, na forma do regulamento. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cotistas poderão sacar recursos até o limite de suas contribuições acrescidos do valor aportado pela União.

À União cabe, entre outros papéis, a definição de diretrizes para a elaboração dos planos, sua aprovação e fiscalização, além de efetuar os repasses obrigatórios de recursos. Aos estados e municípios cabe, entre outros papéis, construir os planos, executar as ações previstas e prestar contas. Já o controle social sobre as destinações dos recursos do Funcap

5 O TCU realizou diversos trabalhos que envolveram o tema da ocorrência de desastres, cabendo destacar aqui, além do citado acórdão, o Painel de Recursos para a Gestão de Riscos, no qual também são disponibilizados os trabalhos de auditoria.

será exercido por conselhos vinculados aos entes beneficiados, devendo ser garantida a participação da sociedade civil.

Contudo, no redesenho do Funcap, a transferência de recursos ficou vinculada ao reconhecimento federal da situação de emergência ou do estado de calamidade pública ou à identificação da ação como necessária à prevenção de desastres, sendo que a última condição é notadamente ambígua.

Por fim, a previsão legal é que seus recursos sejam oriundos de dotações orçamentárias e que seus créditos adicionais se originem de doações e auxílios de pessoas naturais ou jurídicas (públicas ou privadas), nacionais ou estrangeiras, além de que uma parcela dos recursos financeiros seja advinda do pagamento de multas por crimes e infrações ambientais (multas do Ibama). As duas últimas fontes lhe foram designadas pela Lei nº 14.691/2023.[6]

Em síntese, trata-se de um fundo de natureza contábil e financeira, vinculado ao MIDR. Seu desenho se inspira no modelo de financiamento da saúde e busca assegurar um financiamento interfederativo, sendo seu arranjo vinculado ao financiamento de ações de emergência e resposta a desastres, sem previsão explícita para o financiamento de ações de prevenção.

O fundo, contudo, nunca foi regulamentado, a despeito de várias análises realizadas pelo TCU sobre essa lacuna, sendo a última delas a de 2020, já referida, que trouxe, entre as recomendações, a de que o Ministério do Desenvolvimento Regional estabelecesse critérios claros e objetivos para a priorização das ações de prevenção em áreas de risco de desastre com base em aspectos def materialidade e potencial prejuízo social, humano, econômico e ambiental. Além disso, também foram determinadas a instituição do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e a **efetivação do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap)**.[7]

Contudo, para além da ausência de regulamentação, o Funcap possui uma limitação de origem, que é sua ênfase exclusiva no financiamento das ações de socorro, de assistência à população e de reabilitação de áreas atingidas. Ou seja, não atua na gestão de riscos.

Os sucessivos desastres climáticos mobilizaram o TCU para uma nova auditoria sobre a PNPDEC, com escopo internacional. Dentre as questões que a auditoria buscará responder estão as seguintes: como é promovida a integração da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)? Os recursos alocados para gestão de riscos de desastres são suficientes e possuem distribuição equitativa e inclusiva? As ações adotadas pelo governo brasileiro conduzem ao atendimento de compromissos climáticos internacionais relacionados com a redução do risco de desastres?

6 A Lei nº 14.691/2023 ampliou para 50% a destinação de multas do Ibama para o FNMA.

7 Acórdão TCU nº 351/2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/351/2020/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 28 nov. 2024.

3. As emendas para ações de gestão de riscos e resposta a desastres (Orçamento de 2024 e PLOA de 2025)

Os limites fiscais ao financiamento da política ambiental e climática, assim como das demais, são conhecidos e se avolumam desde a instituição do Teto de Gastos e, agora, mais recentemente, com o Regime Fiscal Sustentável, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023.

Como ficou evidente pela *tabela 1*, a trajetória de desmonte do financiamento federal para a gestão de riscos e respostas a desastres não deixa dúvidas sobre o tamanho do desafio de busca de recursos e arranjos possíveis para enfrentar os muitos gargalos associados ao subfinanciamento da PNPDEC.

Em paralelo, desde 2019, tem-se um processo de arregimentação de parcelas cada vez mais expressivas do orçamento público pelas emendas parlamentares. Para o ano de 2024, estão assegurados **R$ 49 bilhões** em emendas individuais, de bancada e de comissão. Logo, é importante entender como tais emendas reforçam ou não o financiamento da referida política. Para ajudar nessa reflexão, a *tabela 3* traz uma síntese dos valores para o ano de 2024, com foco nos dois ministérios que concentram a maior parte dos recursos: o MIDR, com 97,10% dos recursos (autorizados) para o Programa 2318, seguido pelo MC, com 2,89% dos recursos. São os dois ministérios que também concentram a totalidade das emendas ao **Programa 2318 em 2024**.

TABELA 3 VALORES DE EMENDAS PARA O PROGRAMA 2318 NA LOA 2024.

Emendas por órgãos		Dotação atual (emendas) (R$)	Emendas para gestão de riscos e desastres/valor total de emendas
Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional	00T5 – Apoio à realização de estudos, projetos e obras dos entes federados para contenção ou amortecimento de cheias e inundações e para contenção de erosões marinhas e fluviais	54.694.016,00	0,13%
	8172 – Coordenação e fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec)	340.000,00	
	22BO – Ações de proteção e defesa civil	11.958.772,00	
Ministério das Cidades	8865 – Apoio à execução de projetos e obras de contenção de encostas em áreas urbanas (emendas)	2.000.000,00	0,004%

Fonte: Siga Brasil (novembro de 2024). valores correntes.
Elaboração: Inesc.

No MIDR, dos R$ 3,46 bilhões em emendas, o Programa 2318 recebeu R$ 66 milhões (1,93%) em três ações orçamentárias. No MC, de um total de R$ 1,42 bilhão em emendas, R$ 2 milhões (0,13%) foram destinados à ação orçamentária do programa. Os números resumidos trazem como evidência a baixa priorização de emendas para o Programa 2318, se for considerado o universo total das emendas destinadas aos dois órgãos.

Não se tem aqui a pretensão de explicar as razões, que podem ser atribuídas a questões como precária orientação e sugestões dos órgãos, para o recebimento de emendas vinculadas ao programa ou a falta de priorização política da agenda, seja pelo governo, seja pelos parlamentares.

Contudo, um dos efeitos das enchentes do Rio Grande do Sul foi uma maior evidência tanto em relação aos poucos recursos destinados ao programa quanto no tocante à baixa priorização das emendas, o que ajudou a produzir, como efeito político, a aceleração da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 44/2023, que busca destinar recursos de emendas para a gestão de riscos e desastres. A proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados em julho de 2024 e tramita no Senado desde então.

A proposta prevê a destinação obrigatória de 5% das emendas individuais e de 5% das emendas de bancada para ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres. Também prevê que o mesmo montante de recursos das emendas de bancada sejam garantidos no orçamento anual do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).

Em um cenário no qual as despesas discricionárias são fortemente limitadas pelo NAF e as emendas parlamentares respondem por uma parte muito significativa das dotações orçamentárias dos órgãos responsáveis pela gestão de riscos e desastres, a PEC nº 44/2023 pode representar um caminho para ampliar o financiamento para essa dimensão da política de adaptação.

No entanto, deve-se levar em conta que os desafios e riscos são consideráveis. Aqui destacamos dois deles: (I) o risco de que as emendas esvaziem a capacidade do Executivo de alocar recursos de forma mais aderente às escolhas e prioridades definidas no âmbito dos planos e da estratégia de adaptação; e (II) o desafio de articular as necessidades e prioridades espaciais para atuação com o poder de indicação de municípios receptores de emendas a partir de uma lógica política.[8]

No **Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2025 (PLOA 2025)**, novamente, os valores de emenda serão bilionários: R$ 39 bilhões para emendas individuais e de bancada. Para as emendas individuais, foram reservados R$ 24,7 bilhões, dos quais R$ 19,1 bilhões são para as emendas de deputados e R$ 5,6 bilhões são para as emendas de senadores. Cada deputado irá dispor de R$ 37,2 milhões e cada senador contará com R$ 68,5 milhões,

8 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-02/disfuncionalidade-orcamentaria-retroalimenta-desequilibrio-entre-poderes/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

sendo que a regra geral é a destinação de pelo menos 50% para ações e serviços públicos de saúde. No caso das emendas de bancada estadual, estima-se uma distribuição de R$ 528,8 milhões por representação estadual, supondo-se uma divisão igualitária.

Como foi demonstrado na presente NT, uma parte irrisória das emendas tem sido destinada à citada parte essencial da política de adaptação climática, que tem um componente cada dia mais forte de "perdas e danos".

Assim, na ausência de regras legais que orientem a destinação de parte dos recursos das emendas para ações de prevenção, torna-se essencial um trabalho de sensibilização de parlamentares para que tenham, dentre as suas prioridades de destinação de recursos de emendas, as ações do programa aqui em análise.

Principais achados e agenda propositiva

A nota técnica teve o objetivo de facilitar a compreensão da atuação do Governo Federal voltada para a gestão de riscos e respostas a desastres, com ênfase na dimensão orçamentária e nos desafios do financiamento. Esperamos que as informações aqui reunidas contribuam para mapear os enormes desafios rumo à construção de uma política de adaptação que reconheça e combata as desigualdades.

Das informações, podemos destacar alguns elementos de síntese, como os mencionados a seguir.

- A intervenção do Governo Federal na gestão de riscos e respostas a desastres sempre foi muito reativa e nitidamente resistente a encontrar saídas permanentes e sustentáveis para o seu desenho, incluindo o seu financiamento.
- A situação se torna mais grave com o aumento do número de desastres tanto por eventos extremos quanto gradativos, enquanto se observa um declínio do Orçamento Geral da União para o enfrentamento das crises climáticas.
- Os recursos para a gestão de riscos e de desastres foram sendo cada vez mais reduzidos ao longo dos últimos quatro Planos Plurianuais, sendo que, no contexto de extremos climáticos, têm sido ampliados com base em créditos extraordinários, que são reativos e insuficientes.
- Uma parcela irrisória é destinada às ações de prevenção, o que acaba levando à ampliação das perdas e dos danos associados aos desastres e às calamidades.
- A gestão de recursos reativa e paliativa diante dos desastres climáticos é reforçada pelas restrições fiscais impostas pelo Novo Arcabouço Fiscal (NAF). Como visto, o NAF estabelece limites para despesas primárias, mas exclui do limite alguns gastos, como é o caso dos créditos extraordinários abertos com os desastres climáticos.
- Dado o atual quadro de controle de parcela importante do orçamento pelo Legislativo, as emendas parlamentares poderiam contribuir para reforçar a PNPDEC. Nesse sentido, a PEC nº 44/2023 parece sinalizar um caminho possível e interessante para orientar essa destinação.
- A não regulamentação do Funcap expressa a falta de prioridade ou mesmo a resistência do Governo Federal na construção de saídas permanentes para o financiamento dessa dimensão da política de adaptação onde ela é fundamental: nos estados e nos municípios.
- Ainda que o Funcap tivesse funcionado, seu desenho ficaria restrito à atuação reativa, após os desastres, porque a Lei nº 12.340/2010, apesar de suas alterações, manteve a vinculação das transferências condicionadas ao reconhecimento federal da situação de emergência ou do estado de calamidade pública. Nesse sentido, vale destacar a importância e a pertinência de alteração legislativa para torná-lo mais apto como instrumento de financiamento também dedicado à dimensão da prevenção.

Por fim, cabe destacar que o desafio do financiamento, como parte central dos "meios de implementação", está associado ao que vem sendo chamado de Federalismo Climático.

A aprovação da Lei nº 14.904/2024, com a obrigatoriedade da construção de diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima nos demais âmbitos federativos, é um pequeno passo na necessária construção do Federalismo Climático, para que as competências comuns na agenda de adaptação sejam de fato construídas e assumidas. Mas isso não será possível sem que a União pactue, construa e efetive mecanismos de implementação com forte ênfase na dimensão do financiamento. Sob tal aspecto, a lei é notadamente frágil, ao prever que a elaboração do plano distrital e dos planos estaduais e municipais poderá ser financiada pelo Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), dentre outras fontes de financiamento.

Como visto nesta nota, o Funcap, que poderia ser uma fonte alternativa de financiamento, sequer foi regulamentado e sua construção legal deixa-o circunscrito à atuação após os desastres. Já o FNMC, como tem sido apontado em outras análises do Inesc, padece de um problema crônico: uma parcela irrisória dos seus recursos é destinada ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima para o apoio a iniciativas de adaptação que não acarretam ônus para o beneficiário do recurso. Ou seja, o desafio do financiamento da política de adaptação é tão urgente quanto está longe de ser equacionado.

Trata-se de uma realidade que nos leva a reconhecer e buscar soluções para um problema que é crônico no federalismo brasileiro: os entes subnacionais dependem da União para o recebimento de recursos oriundos da arrecadação de tributos federais, uma vez que sua base de arrecadação é insuficiente para que consigam assumir suas atribuições legais, agora superlativas frente aos extremos climáticos.

Os exemplos das políticas de saúde, educação e assistência social, apesar dos seus diferentes arranjos e mecanismos de financiamento, são evidências de que a política climática no País requer um arranjo interfederativo, próprio e sustentado no tempo. Em outras palavras, um arranjo que deve assegurar a repartição de recursos baseada em metas e indicadores construídos com diretrizes que incluam uma forte participação social e a ênfase em ações e iniciativas que combatam as desigualdades e o racismo, que se acirram com os extremos climáticos.

Precisamos, portanto, de um Sistema Único de Meio Ambiente e Clima (SUMAC), cujos recursos e cujas responsabilidades sejam compartilhados, podendo ele ser inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), uma política pública que, mesmo diante de desafios e dificuldades, funciona e salva vidas.

EQUIPE DO INESC
NOVEMBRO/2024

Conselho Diretor
Aline Maia Nascimento
Elisabetta Recine
Luiz Gonzaga de Araújo
Roseli Faria
Romi Márcia Bencke

Conselho Fiscal
Enid Rocha
Mario Lisbôa Theodoro
Ribamar Araújo
Augustino Veit (*suplente*)

Colegiado de Gestão
Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal
Ana Paula Felipe

Assistente da Direção
Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Equipe de Comunicação
Gabriela Alves
Silvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política
Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Carolina Alves
Cássia Lopes
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Elisa Rosas
Sheilla Dourado
Thallita de Oliveira

Educador Social
Markão Aborígine

PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem
Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade
Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro
Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos
Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina A. Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais
Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as
Eduarda R. A. Figueiredo
Andrey Felype

APOIO INSTITUCIONAL

CLUA – Climate and Land Use Alliance

ETF – Energy Transition Fund

Fastenaktion

Fundação Charles Stewart Mott

Fundação Ford

Fundação Heinrich Böll

Fundar

Fundo Malala

ICS – Instituto Clima e Sociedade

Kindernothilfe

OSF – Open Society Foundations

Oxfam Brasil

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

Wellspring

WRI – World Resources Institute

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política
Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin
Colegiado de Gestão do Inesc

Redação
Alessandra Cardoso
Sheilla Dourado
Cássia Lopes

Revisão gramatical
Paulo Henrique de Castro e Faria

Projeto gráfico e diagramação
Gabriela Alves

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos
Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura – Edifício Márcia.
CEP: 70. 307-900 - Brasília/DF ◆ Telefone: + 55 61 3212-0200
E-mail: inesc@inesc.org.br ◆ Página Eletrônica: www.inesc.org.br

É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita, desde que seja citada a fonte e inclua a referência ao texto original.