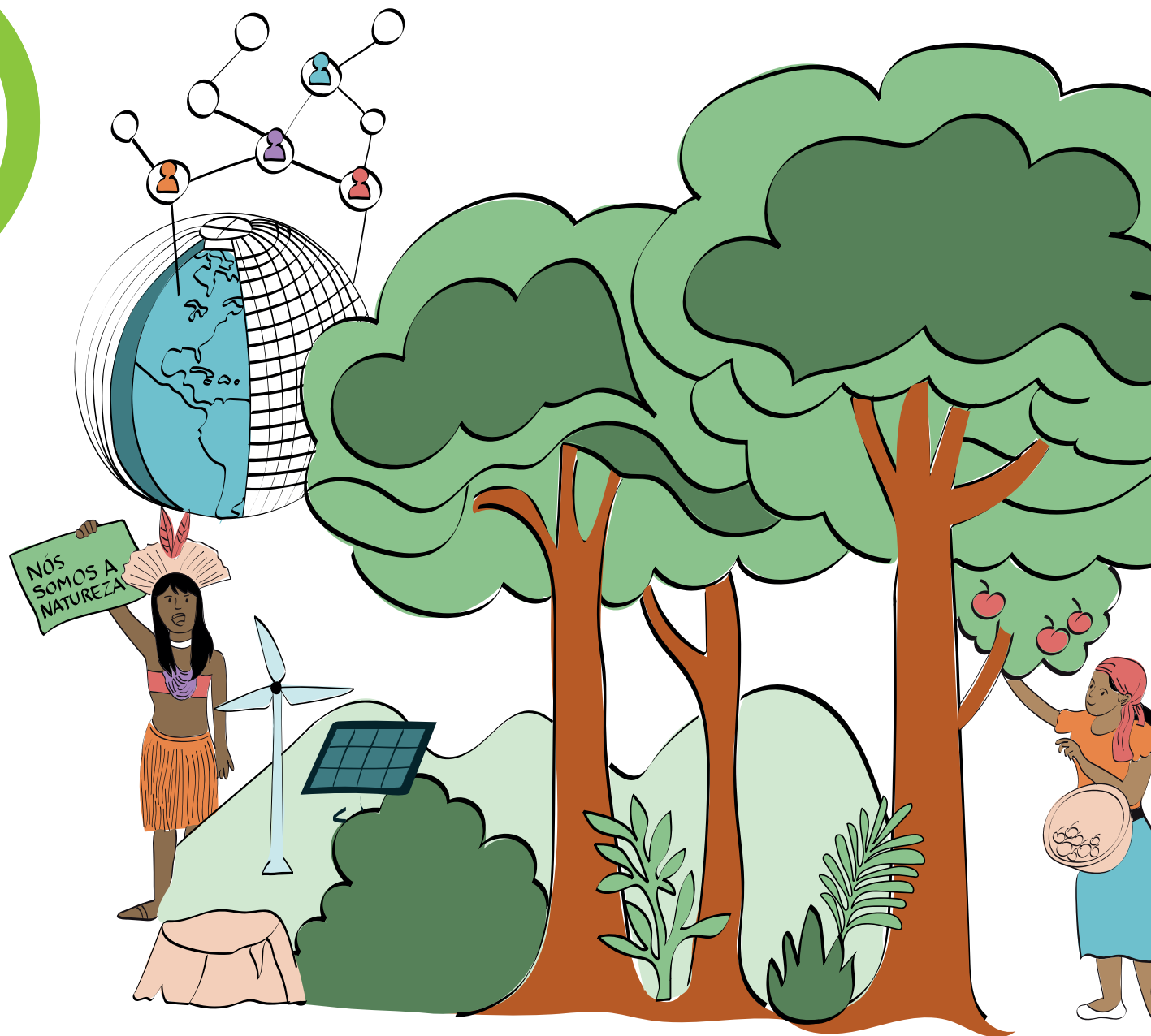
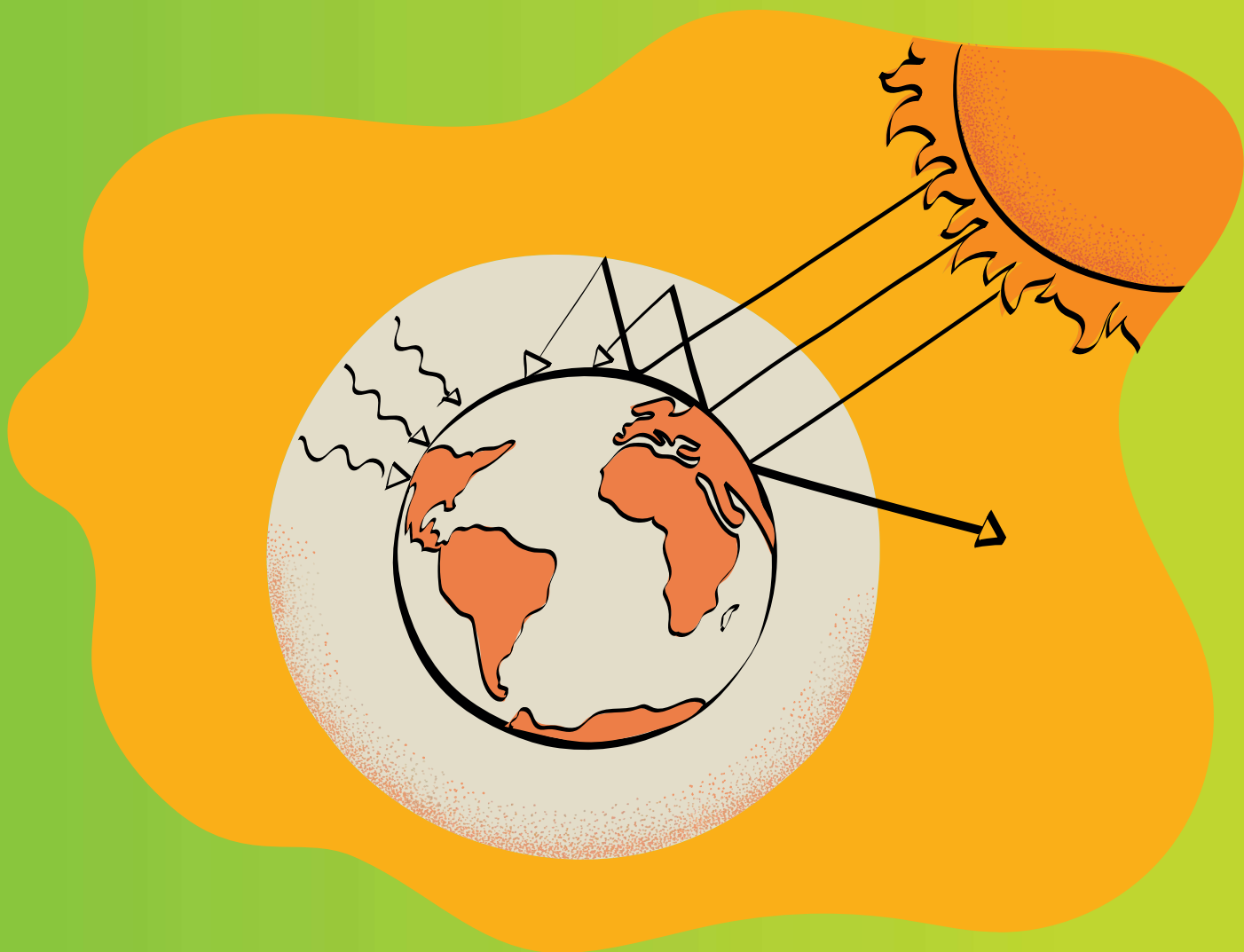
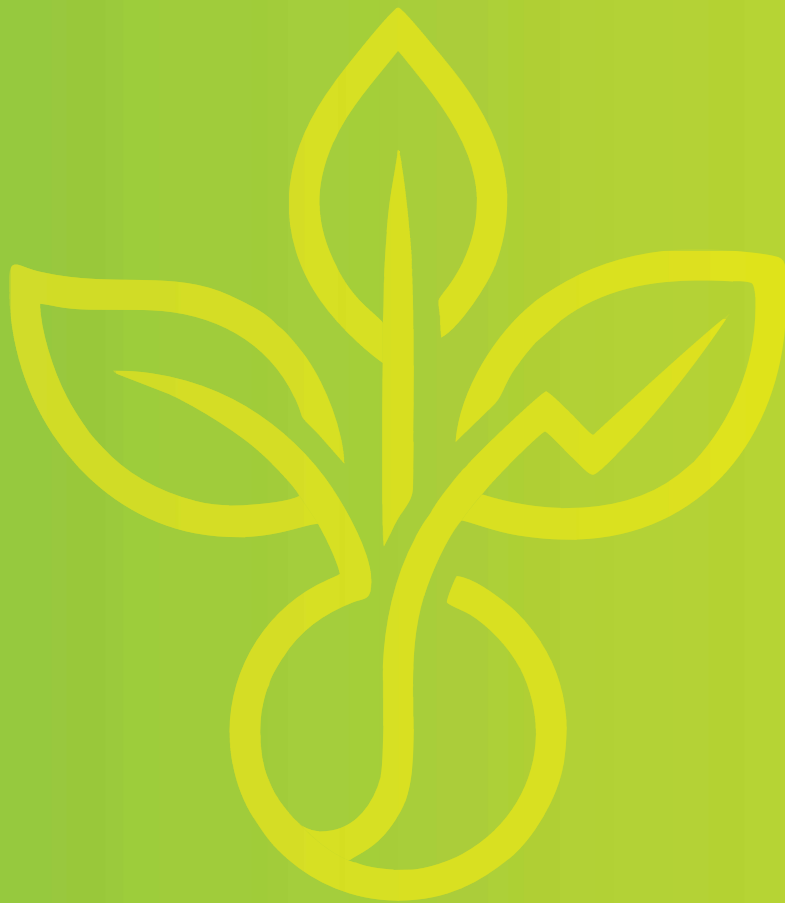


Cartilha sobre **FINANCIAMENTO** **CLIMÁTICO**





Cartilha sobre
**FINANCIAMENTO
CLIMÁTICO**

Do orçamento à implementação

1º Edição
2026

**Equipe Técnica do secretariado do
Observatório do Clima:**

Suely Araújo • suely@oc.eco.br
Adriana Pinheiro • adriana@oc.eco.br

Projeto Gráfico e Diagramação:

Ednildo Hipólito • @ed.designergrafico

Ilustrações:

Natasha Gompers

Formato: Livro Digital

Veiculação: Digital

ISBN: 978-65-02-08988-0

Realização:





1.

APRESENTAÇÃO

A intensificação dos eventos extremos e de desastres climáticos no Brasil e no mundo torna cada vez mais evidente a necessidade de estruturar e ampliar o financiamento das políticas climáticas.

O orçamento público é um instrumento central para a viabilização de políticas públicas. No caso da agenda climática, ele é condição fundamental para que ações saiam do planejamento e se concretizem nos territórios, especialmente onde são mais necessárias. Não há política climática efetiva sem financiamento adequado.

Ao mesmo tempo, o orçamento ainda é frequentemente percebido como um tema técnico, complexo e de difícil acesso. Esta cartilha busca contribuir para a sua desmistificação, apresentando de forma clara e acessível como o financiamento climático se organiza no Brasil, com o objetivo de ampliar a transparência e fomentar a participação social nesse debate.

O financiamento climático refere-se ao conjunto de recursos destinados a apoiar ações relacionadas direta ou indiretamente aos problemas climáticos, com foco em duas frentes principais: a mitigação das mudanças climáticas, por meio da redução de emissões de gases de efeito estufa, e a adaptação, voltada à redução da vulnerabilidade de populações e territórios.

O que é financiamento climático

Financiamento climático é o conjunto de recursos destinados a apoiar ações relacionadas direta ou indiretamente aos problemas climáticos, com foco em duas frentes principais:

- **Mitigação**
Redução de emissões de gases de efeito estufa, que causam o aquecimento global.
- **Adaptação**
Redução da vulnerabilidade de populações e territórios aos problemas climáticos.

A resposta à crise climática depende da capacidade de transformar planejamento em ação. O financiamento é o elemento que viabiliza essa transição, permitindo que políticas públicas sejam implementadas de forma contínua e estruturada.

No Brasil, parte dessas ações está inserida em políticas públicas mais amplas, como infraestrutura, agricultura, energia e desenvolvimento regional. Isso significa que o financiamento climático não se restringe a programas específicos do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), mas está distribuído em diferentes áreas da atuação estatal.

Esse financiamento não se limita a recursos adicionais ou extraordinários, mas viabiliza a implementação de uma política climática ampla. O Plano Clima, principal instrumento do país para enfrentar a mudança do clima, organiza essa agenda em eixos de mitigação, adaptação e estratégias transversais, incluindo 16 planos setoriais e temáticos de adaptação e 8 planos setoriais e temáticos de mitigação, com metas, ações e meios de implementação distribuídos entre diferentes setores da economia¹.

Inclui-se tanto despesas já existentes no orçamento público quanto instrumentos que operam fora do orçamento direto, como fundos públicos, linhas de crédito e mecanismos internacionais de financiamento. Na prática, trata-se de um arranjo híbrido, que combina recursos orçamentários, operações financeiras reembolsáveis e aportes de origem internacional. Esses componentes são detalhados nas seções seguintes.

O funcionamento do financiamento climático pode ser compreendido como um fluxo que parte da origem dos recursos, passa por instrumentos de financiamento, viabiliza projetos e programas e, por fim, se traduz em implementação e impacto nos territórios com maior vulnerabilidade às mudanças climáticas.

Nem todo recurso climático aparece explicitamente identificado no orçamento, já que parte significativa está distribuída em políticas setoriais, o que torna sua identificação e monitoramento mais desafiadores.

Elaborada pelo Observatório do Clima, rede composta por mais de 172 organizações da sociedade civil que atuam de forma articulada na agenda climática brasileira, a cartilha apresenta, de forma didática, como funciona esse arranjo no país, desde a origem dos recursos até sua aplicação em políticas públicas.

1. Ver: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/plano-clima>. Acesso em 04/05/2026.



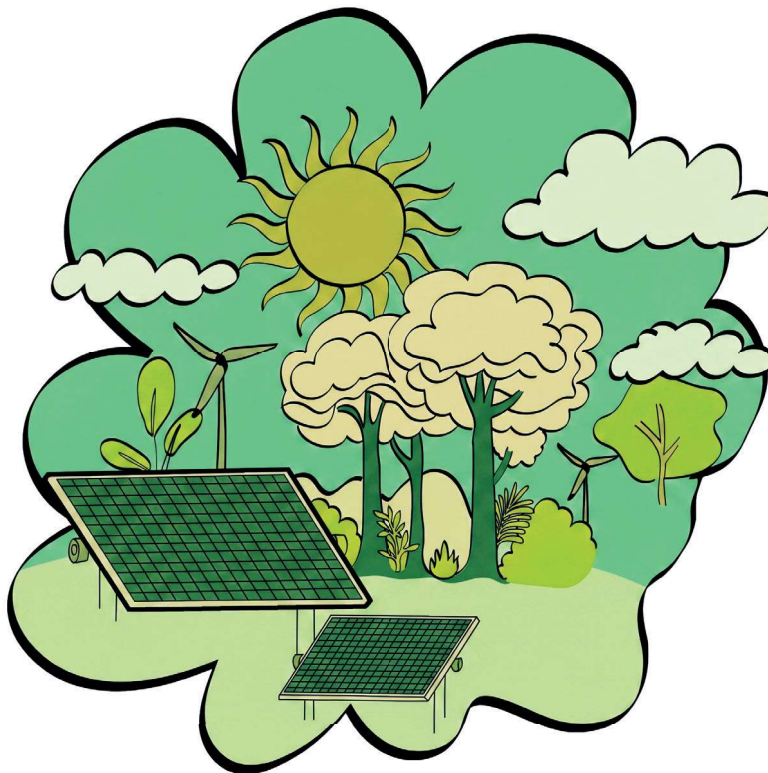
O objetivo é traduzir um sistema que combina orçamento público, fundos nacionais e mecanismos internacionais, evidenciando como esses instrumentos operam na prática e quais fatores influenciam sua efetividade. Mais do que mapear esse arranjo, o material explicita seus principais desafios e possibilidades de aprimoramento, aproximando o debate da realidade de estados, municípios e territórios.

Ao longo do texto, é apresentada uma leitura prática de como o financiamento se estrutura e dos desafios relacionados à sua implementação. Ao final, são indicados caminhos de aprimoramento voltados à atuação legislativa e de candidatas e candidatos, com foco em fortalecer a capacidade de financiamento e execução das políticas climáticas no país.

O que você vai encontrar nesta cartilha

- Como funciona o financiamento climático no Brasil
- De onde vêm os recursos
- Quais são os principais instrumentos
- O que acontece entre o recurso e a implementação
 - Quais são os principais desafios na prática
 - Como o Legislativo pode atuar





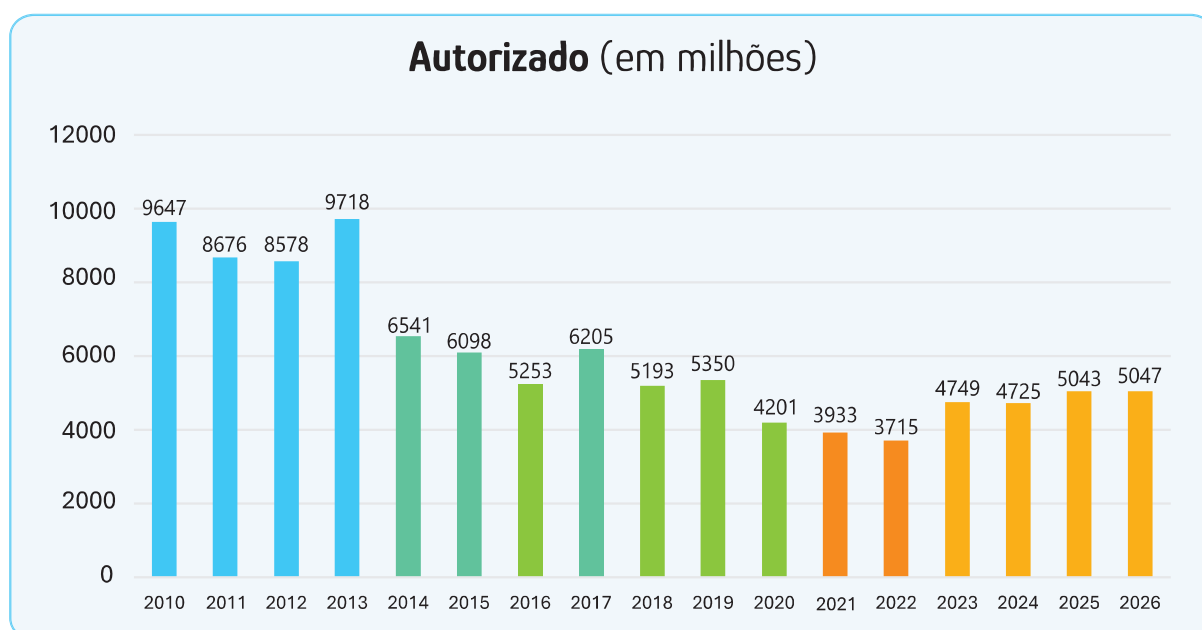
2.

PRINCIPAIS INSTRUMENTOS NO BRASIL E INTERNACIONAIS

Antes de abordar os instrumentos de financiamento, é importante observar o orçamento público direto, implementadas diretamente pelo governo federal. A seguir, apresenta-se a evolução do orçamento do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), em valores corrigidos pela inflação.

A análise dos recursos autorizados ao MMA e às autarquias vinculadas nos últimos quinze anos indica crescimento em termos nominais, mas queda em termos reais, como evidencia o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Série Histórica – MMA



Fonte: Senado Federal, filtro MMA (órgão); controlado pelo IPCA. Acesso em 22/04/2026.



A partir de 2014, observa-se uma trajetória de queda contínua no orçamento do MMA até 2022, seguida de leve recuperação, ainda abaixo dos níveis de 2010. Segundo o SIOP, entre 34 ministérios em 2026, o MMA ocupa a 26a posição em recursos autorizados, com cerca de 0,5% do orçamento do ministério com maior dotação, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Esse cenário evidencia um descompasso entre o reconhecimento da agenda ambiental e climática e sua materialização no orçamento. Embora integre a Agenda Transversal do PPA, que agrega ações de diferentes programas com impacto ambiental, incluindo despesas não exclusivas e efeitos indiretos, os valores autorizados para o MMA e entidades vinculadas permanecem incompatíveis com a dimensão dos desafios climáticos e ambientais.

O montante da Agenda Transversal Meio Ambiente, por ser um recorte amplo e transversal, inclui programas de grande volume não estritamente ambientais, como Defesa Civil (MIDR) e drenagem urbana (MCID)². Por isso, a desagregação por ação revela um volume mais contido que o agregado. Também incorpora operações de crédito, que elevam o total, mas não se traduzem, na mesma proporção, em gasto público direto, por se tratar de empréstimos a terceiros, como no caso do Fundo Clima, detalhado a seguir.

Fundo Clima

- **O que é:** Principal fundo do governo federal para financiar ações para o enfrentamento das mudanças climáticas no Brasil.
- **Como funciona:** A maior parte do dinheiro é emprestada via BNDES (tem de devolver, conforme condições de financiamento), e uma parte bem menor é recurso direto do governo (não precisa devolver, por se tratar de apoio não reembolsável).
- **Para que serve:** Financiar projetos de mitigação de emissões e de adaptação aos impactos da mudança do clima em cidades, áreas rurais e territórios.
- **Na prática:** Predominam os empréstimos; a adaptação recebe menos recursos e há pouca oferta de financiamento não reembolsável, o que limita o acesso de municípios mais vulneráveis.

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) é o principal instrumento federal voltado ao financiamento climático, criado pela Lei nº 12.114/2009³. Combina governança estruturada e modalidades diversificadas de apoio financeiro, sendo a principal fonte brasileira dedicada ao tema. Houve um salto na previsão de recursos reembolsáveis com o “novo” Fundo Clima a partir de 2023: **R\$ 634 milhões em 2023, R\$ 13,63 bilhões em 2024, R\$ 24,2 bilhões em 2025 e R\$ 42,4 bilhões em 2026.**

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima é composto por duas modalidades: a parcela reembolsável, administrada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a não reembolsável, gerida pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). A primeira opera por meio de empréstimos, com devolução dos recursos, e representa quase a totalidade dos valores do fundo.

2. Ver: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026/plog/ploga-2026-orcamento-cidadao.pdf>. Acesso em 27/04/2026.

3. Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm. Acesso em 27/04/2026.

Na parcela não reembolsável, em 2026, o Fundo Clima passa a depender principalmente do petróleo (52%), seguido por títulos (25%) e outras fontes (22%). Os recursos oriundos do petróleo passam de R\$ 124 milhões em 2025 para cerca de R\$ 22 bilhões em 2026.

A modalidade não reembolsável permanece em torno de R\$ 4 a 6 milhões por ano, valor ínfimo quando comparado à parcela reembolsável. Como ações de adaptação em grande parte exigem recursos a fundo perdido e maior capilaridade, os instrumentos baseados em crédito nem sempre conseguem atender essa demanda. **Diante da magnitude da crise climática, é estratégico reservar parcela explícita do orçamento para ações de adaptação e resiliência em territórios vulneráveis, com critérios claros de priorização, assistência técnica e mecanismos que alcancem estados e, sobretudo, municípios de baixa capacidade fiscal.**

Nesse contexto, a aprovação do Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR) 2026⁴ pelo Comitê Gestor ocorre nesse contexto de expansão, mas levanta preocupações quanto ao risco de perda de foco estratégico. Sem critérios claros de priorização e gestão da carteira, o fundo tende a operar de forma reativa, respondendo à demanda por crédito subsidiado, em vez de induzir a transformação estrutural necessária para a transição energética e a redução das emissões. Esse risco se agrava com a inclusão de atividades controversas entre as financiáveis, como projetos que podem prolongar a dependência de combustíveis fósseis, a exemplo de térmicas a gás e carvão e de infraestrutura associada à exploração de petróleo, além da ausência de salvaguardas mais explícitas para evitar impactos ambientais, como o desmatamento associado a projetos energéticos. O PAAR 2026 estabelece uma meta aspiracional de 20% da carteira para adaptação, o que não significa alocação efetiva nesse patamar.

De forma complementar, mas fora da governança do PAAR, o Eco Invest Brasil, instituído pela Lei nº 14.995/2024 como Programa de Mobilização de Capital Privado Externo e Proteção Cambial, integra o Plano de Transformação Ecológica do governo federal. Vinculado ao Fundo Clima, tem como objetivo apoiar projetos de transformação ecológica, ajudando a atrair recursos e a viabilizar seu financiamento, inclusive com instrumentos que reduzem o risco de variação do câmbio. A lógica é semelhante a um seguro cambial: o investidor aplica em moeda estrangeira e, em caso de desvalorização do real, a diferença é coberta dentro de parâmetros definidos, sem interferência direta no mercado. O programa representa parcela relevante da expansão recente do fundo, com cerca de R\$ 15 bilhões em 2026.

A expansão recente do Fundo Clima ocorre com forte dependência de recursos do petróleo e metas ainda indicativas, o que levanta questionamentos sobre seu alinhamento efetivo às prioridades da política climática.

Para tornar o fundo mais efetivo, recomenda-se ampliar o percentual mínimo dos recursos administrados pelo BNDES reservado a projetos de adaptação; ampliar significativamente a modalidade não reembolsável, especialmente para apoiar iniciativas de políticas públicas voltadas a municípios em áreas de risco com baixa capacidade de endividamento; reduzir o teto por beneficiário, aumentando a capilaridade na aplicação dos recursos do fundo; e fortalecer a assistência técnica a estados e municípios para a formulação de projetos.

O Fundo Clima deve continuar desempenhando papel central na política climática brasileira, o que exige reforço de recursos na modalidade não reembolsável, maior transparência e foco em iniciativas com efetividade climática e impacto concreto nos territórios mais vulneráveis.

4. Ver: https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/copy_of_PAAR2026.pdf. Acesso em 27/04/2026.



Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)

- **O que é:** Fundo federal que financia projetos de preservação e conservação ambiental.
- **Como funciona:** Os recursos vêm do orçamento público e das multas ambientais aplicadas pelo Ibama, mas grande parte costuma ficar contingenciada (bloqueada).
- **Para que serve:** Financiar projetos ambientais prioritários, como conservação, pesquisa, educação ambiental, manejo florestal, controle ambiental, uso sustentável da biodiversidade, recuperação de áreas degradadas e prevenção e combate a incêndios.
- **Na prática:** Mesmo com aumento de recursos, a maior parte não é executada, porque os recursos ficam aprisionados em reserva de contingência, o que limita seu impacto nos territórios.

O Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), criado pela Lei nº 7.797/1989⁵, deveria ser um dos principais instrumentos de apoio direto a projetos ambientais no Brasil. Na proposta orçamentária para 2026, observa-se aumento nominal dos recursos; no entanto, esse crescimento se concentra na reserva de contingência, que passa de R\$ 96,02 milhões no PLOA 2025 para R\$ 256,33 milhões no PLOA 2026, enquanto a parcela destinada à gestão administrativa permanece em R\$ 0,15 milhão. Já a parcela finalística, voltada ao financiamento de projetos, cresce de R\$ 13,85 milhões para R\$ 17,85 milhões, mas segue em patamar reduzido.

Assim, a execução do fundo segue limitada. O FNMA tem como principal fonte de recursos o pagamento de multas ambientais, das quais 50% são destinadas ao fundo. Na prática, porém, opera sob severa restrição fiscal: entre 80% e 90% dos recursos são retidos na reserva de contingência para o pagamento da dívida pública. Esse padrão, reiterado ao longo dos anos e apontado pelo Inesc⁶, esvazia a capacidade do fundo de cumprir sua função⁷. **No PLOA 2026, cerca de 93% dos recursos permanecem contingenciados, e apenas 6,5% estão efetivamente destinados a ações finalísticas.**

Há espaço para aprimoramento no PLDO 2027 e no PLOA 2027, com a reorientação dos recursos classificados como despesa financeira (na reserva de contingência) para a execução da ação de "Fomento à projetos de desenvolvimento sustentável e conservação do meio ambiente".

Um FNMA fortalecido pode ter papel relevante no apoio a estados e, sobretudo, municípios que precisam executar ações de recuperação ambiental e resposta a desastres, mas não possuem capacidade de endividamento. Garantir a execução desses recursos é essencial para ampliar o impacto das políticas ambientais nos territórios.

5. Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7797.htm. Acesso em 27/04/2026.

6. Ver: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Fundo-Nacional-do-Meio-Ambiente-Inesc.pdf>. Acesso em 27/04/2026.

7. Ver: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2026/04/orcamento_e_direitos-balanco2025-vdigital.pdf. Acesso em 27/04/2026.

Fundo Amazônia

- **O que é:** Fundo que recebe doações internacionais para financiar ações de proteção da Amazônia.
- **Como funciona:** Os recursos são doados com base na redução do desmatamento e geridos pelo BNDES, sem necessidade de devolução.
- **Para que serve:** Apoiar projetos de combate ao desmatamento, conservação da floresta e desenvolvimento sustentável.
- **Na prática:** É um dos principais instrumentos de financiamento ambiental do país, com foco territorial e recursos não reembolsáveis, mas depende da continuidade das doações.

O Fundo Amazônia, criado pelo Decreto nº 6.527/2008⁸ e gerido pelo BNDES sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente, capta doações internacionais condicionadas à redução do desmatamento e das emissões associadas. Seu objetivo é financiar ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, além de promover a conservação e o uso sustentável da Amazônia Legal.

O fundo apoia iniciativas como fiscalização ambiental, manejo florestal sustentável, recuperação de áreas degradadas e fortalecimento de atividades econômicas sustentáveis. Já apoiou centenas de projetos e mobilizou bilhões de reais desde sua criação, alcançando grande parte dos municípios da Amazônia Legal e se consolidando como um dos principais instrumentos globais de financiamento para redução do desmatamento.

A distância entre os valores autorizados e a execução efetiva indica limitações na capacidade operacional e na governança dos instrumentos, em linha com diagnósticos recorrentes sobre o financiamento climático no Brasil, como os apontados pelo Inesc. Também há desafios relacionados ao acesso aos recursos, já que os **projetos demandam capacidade técnica e institucional**, o que pode dificultar a participação de municípios menores e de organizações locais, reduzindo a capilaridade do fundo nos territórios mais vulneráveis. **No campo da governança, há necessidade de aprimorar mecanismos de monitoramento**, avaliação de impacto e transparência.

Sua escala e continuidade dependem do fluxo de doações internacionais, historicamente concentradas em poucos países, o que torna **sua disponibilidade de recursos sensível a mudanças políticas e institucionais**.

8. Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6527.htm. Acesso em 27/04/2026.



Financiamento para Florestas Tropicais (TFFF)

- **O que é:** Iniciativa internacional para financiar a conservação de florestas tropicais em larga escala.
- **Como funciona:** Busca mobilizar recursos públicos e privados de longo prazo, com pagamentos vinculados à manutenção da cobertura florestal.
- **Para que serve:** Apoiar países na conservação de florestas e na redução de emissões por desmatamento.
 - **Na prática:** Tem potencial de ampliar o volume de recursos, mas ainda está em fase de estruturação e requer atenção ao seu desenho para evitar impactos desiguais sobre países em desenvolvimento.

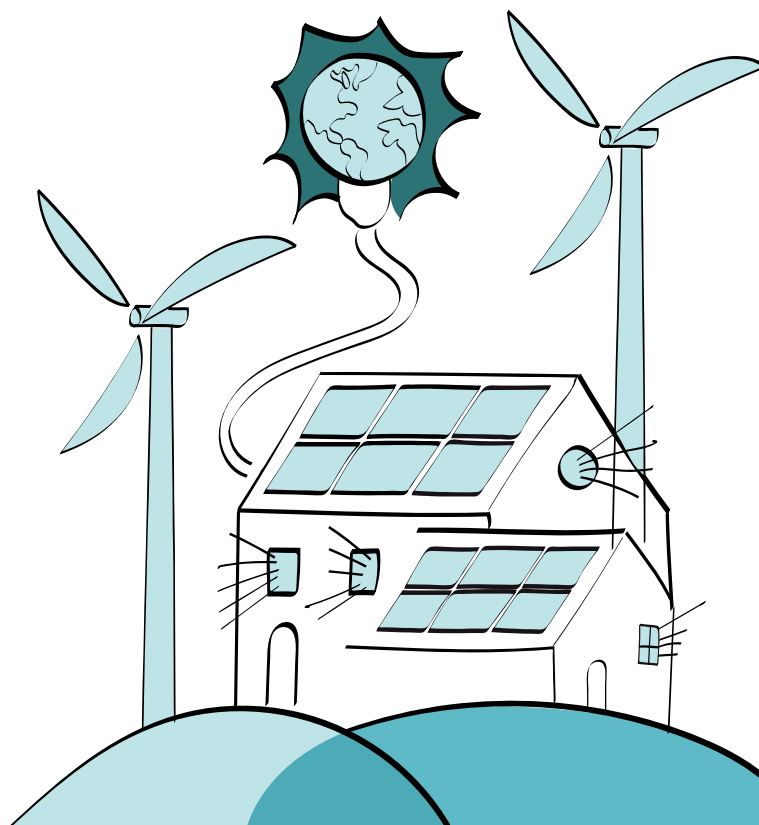
No plano internacional, iniciativas como o Fundo Florestas Tropicais para Sempre (TFFF) vêm sendo estruturadas para ampliar o financiamento climático voltado à conservação florestal em larga escala. Concebido pelo governo brasileiro e apresentado inicialmente na COP28 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), o TFFF propõe um modelo de financiamento de longo prazo que remunera países pela conservação e restauração de suas florestas⁹. A iniciativa teve lançamento formal na COP30, em Belém, como parte dos esforços para estruturar instrumentos mais robustos e permanentes de financiamento climático.

A iniciativa busca mobilizar recursos de longo prazo, combinando capital público e privado e criando incentivos financeiros baseados em desempenho para a manutenção e recuperação da cobertura florestal.

Diferentemente de fundos tradicionais, o **TFFF é concebido como um mecanismo financeiro de investimento**, com a perspectiva de gerar retornos financeiros por meio da gestão dos recursos investidos e, a partir disso, realizar pagamentos a países que preservem suas florestas. Seu desenho ainda está em consolidação, incluindo definições sobre governança, critérios de elegibilidade e mecanismos de distribuição dos recursos.

Embora apresente potencial para ampliar significativamente o volume de financiamento disponível, o **TFFF ainda está em fase de estruturação**. Sua proposta busca combinar financiamento climático com lógica de investimento, com retornos financeiros associados à conservação. Sua efetividade dependerá da previsibilidade dos fluxos financeiros, da capacidade de implementação nos países beneficiários e **da garantia de que os recursos alcancem os territórios e populações diretamente envolvidos, com atenção ao seu desenho para evitar concentração dos benefícios e impactos desiguais sobre países em desenvolvimento**.

9. Ver: <https://tfff.earth/wp-content/uploads/2025/09/190725-TFFF-Executive-Summary-PT.pdf>. Acesso em 04/05/2026.



3.

DO RECURSO À IMPLEMENTAÇÃO E O QUE ISSO SIGNIFICA NA PRÁTICA

Esta seção analisa como o financiamento climático se traduz, na prática, em ações nos territórios. **Há quatro desafios centrais: o descompasso entre volume de recursos e execução, a predominância de crédito em relação ao gasto direto, as desigualdades no acesso e a dificuldade de mensuração do gasto climático total.**

Para 2026, conforme dados do SIOP, grande parte do orçamento federal está comprometida com despesas obrigatórias e de funcionamento do Estado, como outras despesas correntes (42%), juros e amortização da dívida (45%) e pessoal (8%). **Os investimentos representam parcela reduzida do orçamento total (cerca de 1%), o que limita o espaço fiscal disponível para expansão de políticas públicas, incluindo as voltadas ao clima.**

Os recursos não reembolsáveis com foco direto na política climática, que não precisam ser devolvidos, são mais acessíveis em teoria, mas operam em escala reduzida e dependem da disponibilidade orçamentária, historicamente limitada no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). Como resultado, permanecem marginais no conjunto do financiamento disponível.

Esse arranjo gera **desigualdades de acesso**. Estados e, sobretudo, municípios com menor capacidade técnica enfrentam maiores dificuldades para acessar os instrumentos disponíveis, especialmente aqueles estruturados sob lógica financeira. Esse desafio é mais evidente nos territórios mais vulneráveis: cerca de 1.594 municípios (29% do total) combinam alta vulnerabilidade climática e baixa capacidade fiscal, o que significa menor capacidade de acessar crédito, estruturar projetos e executar políticas públicas¹⁰.

10. Ver: <https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2026/03/Levantamento-Cidades.pdf>. Acesso em 27/04/2026.



Outro aspecto central é a diferença entre o volume de recursos disponíveis e sua efetiva execução. Conforme extração do SIOP, a taxa de execução orçamentária do MMA foi de 78% nos últimos cinco anos¹¹, indicando que parte dos recursos não se transforma em políticas implementadas.

A análise também é limitada pela ausência de mensuração precisa do gasto climático total. No caso do Plano Clima, não há clareza suficiente sobre os meios de implementação, e a identificação do financiamento climático incorpora programas amplos para além da área ambiental. Em alguns casos, há sobreposição entre despesas que contribuem para a redução de emissões de gases de efeito estufa e aquelas que podem ampliá-las, o que evidencia a dificuldade de separar com precisão o que é, de fato, gasto climático. Parte relevante dos recursos também está alocada em programas transversais, o que dificulta seu rastreamento. Como resultado, o volume associado à política climática tende a ser superestimado, sem que haja um número consolidado do que é efetivamente gasto. O Poder Executivo sabe disso¹² e tem debatido formas de identificação mais precisa dos gastos climáticos.

Pode-se afirmar que o financiamento climático no Brasil **combina recursos limitados com desafios operacionais, institucionais e distributivos**, que limitam sua capacidade de se traduzir em ação concreta nos territórios.

Na prática, isso significa que:

- ter mais dinheiro disponível não garante que ele vire ação concreta, porque parte dos recursos não é executada;
- muitos instrumentos funcionam como crédito, o que dificulta o acesso de estados e, principalmente, municípios com menos capacidade financeira;
- o acesso aos recursos tende a se concentrar em quem já tem mais estrutura técnica e institucional;
- não há clareza sobre quanto o país realmente gasta com clima, o que dificulta planejar, acompanhar e avaliar as políticas.

11. Esse percentual é obtido pela razão entre os valores liquidados e os autorizados no orçamento (Execução = liquidado/autorizado ou dotação atual). SIOP, acesso em 05/04/2026.

12. Ver: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/relatorio_gastos_climaticos_final_18-11-25-1554.pdf. Acesso em 05/04/2026.



4. CAMINHOS DE APRIMORAMENTO

Parte relevante do orçamento público é direcionada a outras prioridades, o que reduz o espaço disponível para políticas socioambientais. Esse cenário não decorre apenas da escassez de recursos, **mas de escolhas sobre sua alocação. A crise climática já gera impactos econômicos significativos**, com perdas estimadas em cerca de R\$ 110 bilhões por ano no Brasil associadas a eventos extremos, segundo estudo do Centro Internacional Celso Furtado com apoio do Instituto Clima e Sociedade¹³.

Esse descompasso também se reflete na alocação de recursos no processo orçamentário. Relatórios do Instituto Talanoa e do Inesc indicam que, durante a tramitação da LOA, recursos previstos no PLOA foram reduzidos ou reorientados pelo Congresso Nacional, inclusive em áreas relacionadas à adaptação climática, seja por cortes diretos em programas específicos, seja pela priorização de outras despesas via emendas parlamentares. Em 2026, o volume total de emendas individuais alcança R\$ 26,56 bilhões, valor mais de quatro vezes superior ao orçamento federal voltado especificamente a eventos climáticos extremos. Ainda assim, apenas 0,58% desse total, o equivalente a R\$ 154 milhões, foi destinado a ações climáticas e ambientais.

Mesmo com avanços, o financiamento climático ainda enfrenta desafios de escala, acesso e efetividade, exigindo ampliação dos recursos e melhor direcionamento para países em desenvolvimento e, no plano doméstico, territórios mais vulneráveis¹⁴. Estudos internacionais apontam que, para cada dólar investido hoje em ação climática, é possível evitar perdas múltiplas no futuro, reforçando o custo da inação.

Nesse contexto, aprimorar o financiamento climático no Brasil exige não apenas ampliar o volume de recursos, mas melhorar sua qualidade, acesso, transparência e direcionamento. Isso inclui fortalecer instrumentos como o Fundo Clima, o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Amazônia, desenvolver mecanismos de classificação e rastreamento do gasto climático e incorporar critérios socioambientais e climáticos nas decisões orçamentárias.

13. Ver: <https://geocracia.com/crise-climatica-ja-retira-r-110-bilhoes-por-ano-do-pib-brasileiro-apon-ta-estudo/>. Acesso em 27/04/2026.

14. <https://climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2026/03/HBS-10Things2026.pdf>. Acesso em 27/04/2026.



Mais do que uma questão técnica, trata-se de uma agenda de prioridade pública. Sem financiamento adequado, estável e bem direcionado, políticas climáticas tendem a permanecer no plano das intenções. Avançar nessa agenda exige alinhar o orçamento às metas climáticas, fortalecer a governança e garantir que os recursos públicos se traduzam em resultados concretos para a população e para os territórios.

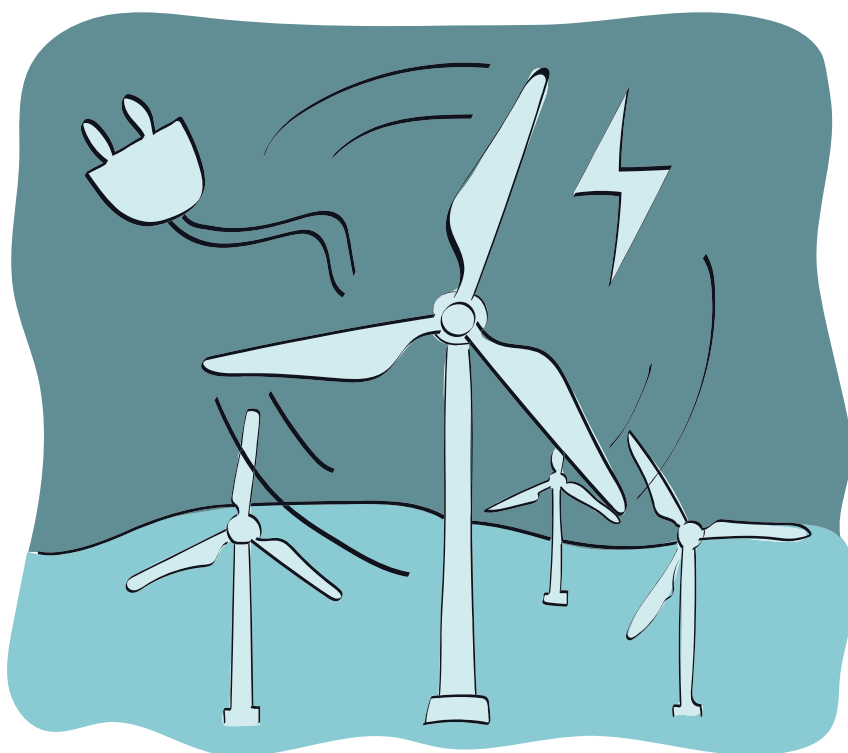
O avanço do financiamento climático depende, em última instância, de decisões políticas sobre prioridade orçamentária e desenho institucional, especialmente no âmbito do Congresso Nacional.

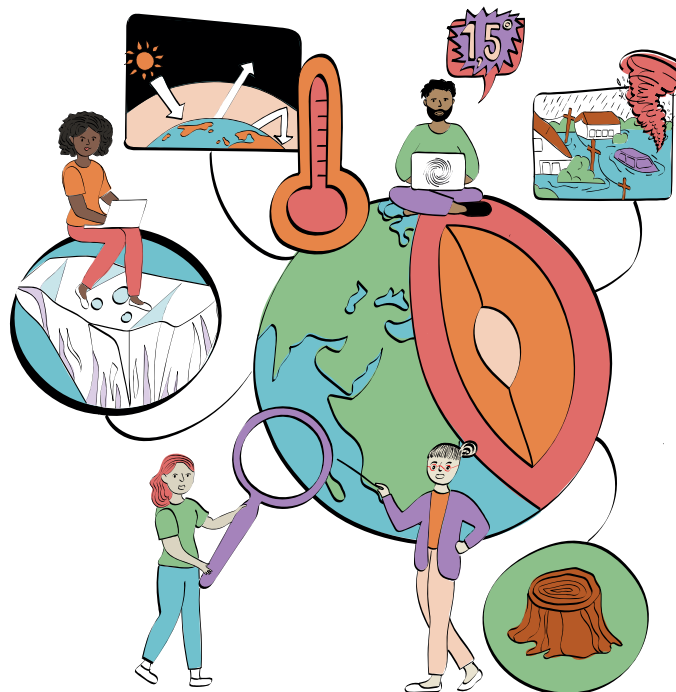
**Diante desse cenário,
o Observatório do Clima
defende e convida parlamentares
e candidatos a assumirem o
compromisso de:**



- Tratar o **financiamento climático como eixo central das políticas públicas no Brasil**, com recursos adequados, estáveis e contínuos, capazes de chegar de forma efetiva aos territórios.
- Ampliar de forma **significativa os recursos destinados à agenda climática**, considerando que atualmente apenas pequena parcela das emendas parlamentares individuais é direcionada ao tema.
- Estabelecer **percentual mínimo obrigatório de recursos** para ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres climáticos, **nos termos da PEC nº 44/2023, que destina 5% das emendas parlamentares individuais** a essas ações.
- **Vedar o contingenciamento de recursos destinados à agenda climática**, conforme entendimento do STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708.
- Garantir a **integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento**, como o Plano Clima, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), incluindo estimativas de médio e longo prazo que orientem o uso dos recursos públicos.
- **Alinhar o orçamento às metas climáticas, com revisão de subsídios a atividades intensivas em carbono e incorporação de critérios socioambientais e climáticos nas políticas econômicas e na área de infraestrutura**, de forma a promover justiça climática.
- Ampliar a transparência e a rastreabilidade dos recursos, com mecanismos que permitam **identificar os gastos climáticos**, evitar contingenciamentos e garantir maior previsibilidade na execução orçamentária.
- Ampliar o uso de instrumentos como a conversão de multas ambientais para financiamento climático.
- **Fortalecer e reestruturar o Fundo Clima, com ampliação da parcela não reembolsável** e maior apoio a estados e municípios, inclusive por meio de transferências diretas, priorizando investimentos em adaptação, infraestrutura resiliente e soluções baseadas na natureza.

- Incorporar a **adaptação às mudanças climáticas como diretriz transversal**, com ampliação de recursos não reembolsáveis e desenvolvimento de **instrumentos inovadores**, priorizando territórios mais vulneráveis e soluções baseadas na natureza.
- Investir em **apoio técnico e capacitação de estados e municípios**, para ampliar o acesso e a execução dos recursos disponíveis.
- Promover um **financiamento climático inclusivo**, que gere emprego e renda e amplie o acesso ao crédito para mulheres, populações negras e periféricas, povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais, além de fortalecer cadeias produtivas sustentáveis, como a agricultura familiar.
- Tornar obrigatória a **avaliação de riscos socioambientais e climáticos nos financiamentos públicos**, evitando o apoio a projetos com impactos negativos relevantes.
- **Ampliar o financiamento à pesquisa em mitigação e adaptação** às mudanças climáticas.
- No Congresso Nacional, **barrar propostas que reduzam recursos para a política ambiental**, promovam contingenciamentos ou enfraqueçam instrumentos de financiamento e fiscalização, como a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA).





5.

SUGESTÕES DE EMENDAS À LDO 2027

O Poder Executivo enviou ao Congresso, em 15 de abril, a proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2027, que define metas e prioridades da administração pública, além das regras de elaboração, execução e transparência do orçamento. Nesse contexto, a rede do Observatório do Clima propõe emendas para assegurar previsibilidade e continuidade ao financiamento ambiental, em cumprimento ao art. 225 da Constituição. Diante das restrições fiscais e do agravamento dos riscos climáticos, é essencial garantir fontes de financiamento estáveis e voltadas a ações estruturantes, com foco na proteção de populações vulneráveis.

Sugestões de Emendas

Com base na nota técnica e na legislação mencionada (CF/88, PPA, PNMC, entre outros), seguem sugestões de emendas para ao PLDO 2027:

Tema: Eficácia Climática como Critério de Priorização

Texto proposto:

Capítulo II – Das Metas e das Prioridades da Administração Pública Federal

Art. 4º – Inserir novo parágrafo:

§ ---. As ações orçamentárias relacionadas à política climática deverão, sempre que possível, considerar parâmetros mensuráveis de eficácia climática.

Justificativa:

A emenda visa garantir que os recursos públicos destinados à agenda climática apresentem resultados mensuráveis. Acrescenta-se parágrafo nessa perspectiva destacando a eficácia climática como diretriz. O objetivo é fortalecer o vínculo entre orçamento e resultados concretos.

Tema: Identificador de Uso Climático (IU-Clima)**Texto proposto:**

Art. 7º, § 10, inciso IX – promover, sempre que possível, a identificação das despesas direcionadas ao combate ao desmatamento e ao enfrentamento da emergência climática, compreendidas as ações de mitigação e adaptação às mudanças do clima, por meio de marcador específico no orçamento, nos termos do inciso I do art. 74 da Constituição Federal e em consonância com o inciso VI do art. 3º e o inciso V do art. 4º da Lei nº 14.802/2024.

Justificativa:

A proposta orienta a adoção de um Identificador de Uso Climático (IU-Clima) como instrumento para aprimorar a transparência, a rastreabilidade e o monitoramento dos gastos públicos relacionados à agenda climática. Trata-se de medida compatível com o papel da LDO, ao estabelecer diretrizes para qualificação da informação orçamentária, sem impor rigidez à execução. A incorporação de marcador específico nos sistemas orçamentários (SIOP/SIAFI) permite comparabilidade intertemporal, padronização entre órgãos e maior integração entre as peças de planejamento (PPA, LDO e LOA). A medida fortalece o controle social e institucional sobre os gastos climáticos e contribui para o alinhamento das políticas públicas às metas e compromissos climáticos do país.

Tema: Marcadores Orçamentários**Texto proposto:**

Capítulo III – Da Estrutura e da Organização dos Orçamentos

Art. 7º – Inserir novo parágrafo:

§ ---. As ações orçamentárias classificadas como climáticas e ambientais deverão, sempre que tecnicamente possível, ser desdobradas por programa, função e subfunção orçamentária, conforme sua vinculação às políticas públicas setoriais, de forma a permitir maior transparência, controle e avaliação de resultados.

Justificativa:

A medida propõe maior detalhamento das ações climáticas e ambientais nas peças orçamentárias, com sua vinculação às políticas públicas e programas setoriais correspondentes. Esse desdobramento amplia a transparência, fortalece o controle social e permite o monitoramento mais preciso dos resultados e impactos das políticas. A ausência de mecanismos de identificação e classificação compromete a rastreabilidade dos gastos climáticos e dificulta a mensuração de sua efetividade. A proposta está alinhada a recomendações do Tribunal de Contas da União e contribui para o aprimoramento da governança do financiamento climático no país.

**Tema: Revisão da Agenda Transversal de Meio Ambiente****Texto proposto:**

Capítulo IV – Das Diretrizes para a Elaboração e a Execução dos Orçamentos da União
Artigo novo (Art. 20-A):

Art. 20-A. A revisão da Agenda Transversal de Meio Ambiente, nos termos do art. 19 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023 (PPA 2024–2027), deverá considerar critérios técnicos de segregação de ações e estar em conformidade com a Taxonomia Sustentável Brasileira.

Justificativa:

A proposta busca aprimorar a segmentação e a qualidade dos dados orçamentários da agenda transversal. A medida viabiliza distinções entre políticas sustentáveis e não sustentáveis no orçamento. Alinha-se à Taxonomia Sustentável Brasileira e à Lei do PPA (14.791/2023). Favorece a rastreabilidade e o acompanhamento técnico e social das políticas públicas.

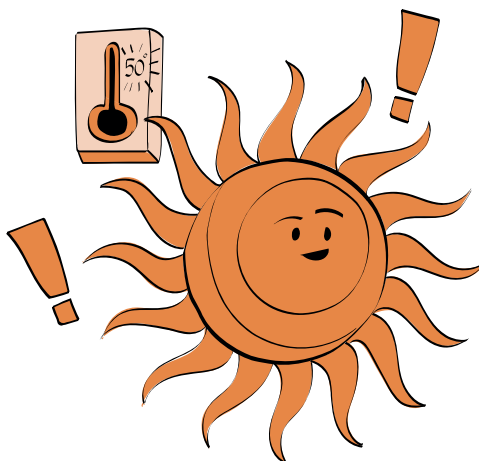
Tema: Vedação de Contingenciamento**Texto proposto:**

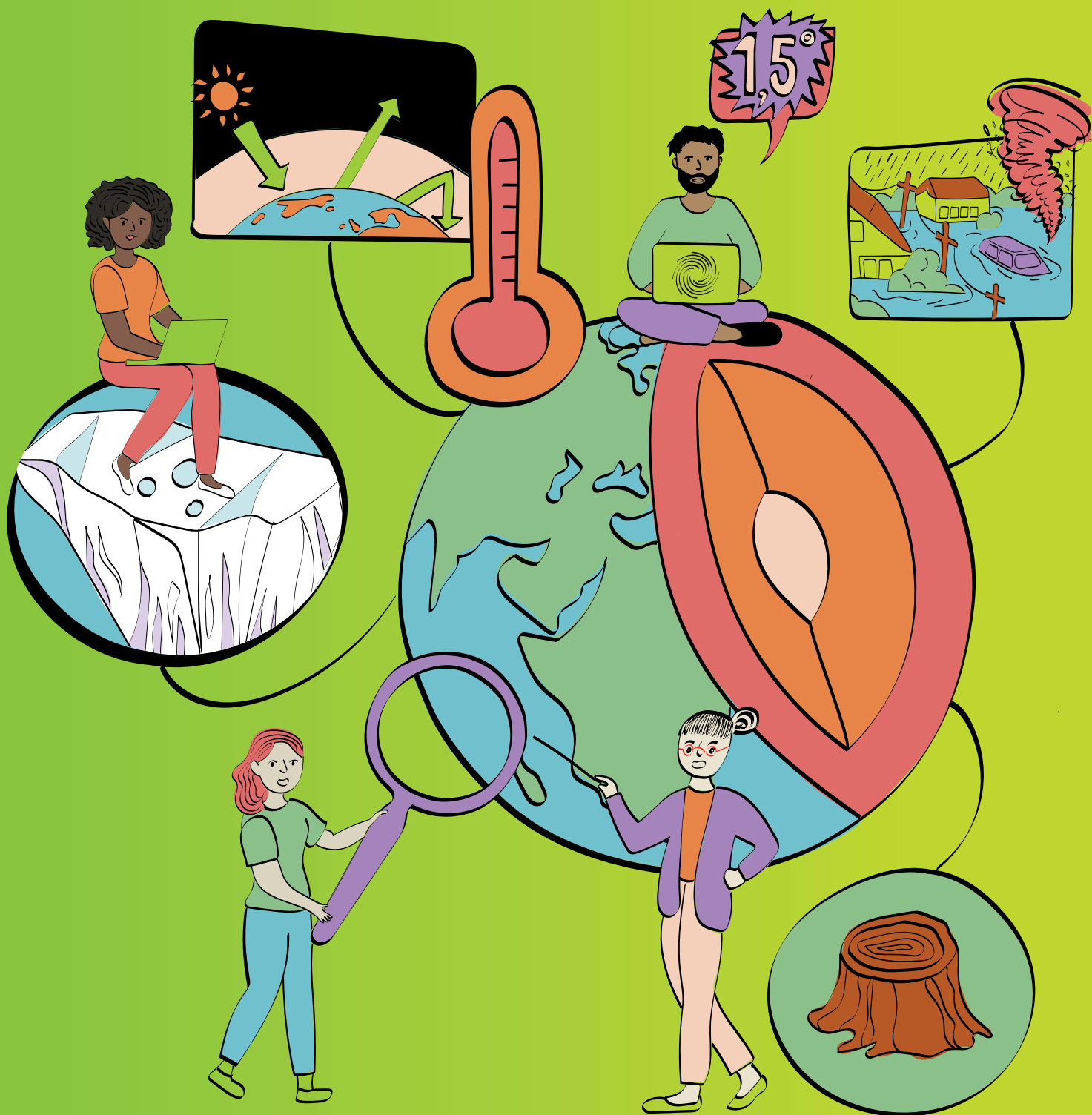
Incluir nova Seção no Anexo III – Demais despesas que não serão objeto de limitação de empenho:

I – as dotações orçamentárias destinadas a ações de mitigação e adaptação às mudanças do clima, bem como ao combate ao desmatamento, inclusive aquelas financiadas por fundos ambientais e climáticos, não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira, vedada sua classificação como despesas de natureza financeira que comprometa sua execução em ações finalísticas.

Justificativa:

A proposta visa proteger as ações climáticas de cortes orçamentários, garantindo execução estável e previsível. É fundamentada no art. 225 da Constituição e em decisões do STF (ADPF 708 e ADO 59). Reflete o princípio da vedação ao retrocesso ambiental e a urgência da agenda climática. Representa uma salvaguarda fiscal essencial em um contexto de crise climática.







A cartilha apresenta, de forma didática e progressiva, como o financiamento climático se organiza no Brasil, do orçamento à implementação. O material explica de onde vêm os recursos, como funcionam os principais instrumentos e quais são os desafios para que esses recursos se traduzam em políticas públicas efetivas.

Ao evidenciar limitações de execução (dificuldades de transformar recursos em ações concretas), desigualdades de acesso (barreiras que impedem diferentes atores, especialmente municípios menores, de acessar os recursos) e problemas de mensuração (dificuldade de identificar e acompanhar quanto, de fato, é gasto com clima), a cartilha também aponta caminhos de aprimoramento, com foco no papel do Legislativo e na necessidade de fortalecer o financiamento climático no país.

Cartilha sobre **FINANCIAMENTO** **CLIMÁTICO**



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

