

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Beatriz Souza Costa; Cleide Calgaro; Elcio Nacur Rezende – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-606-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito. 3. Sustentabilidade. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Apresentação

SUSTENTABILIDADE II

A presente obra reúne os trabalhos apresentados no âmbito do IX Encontro Virtual do CONPEDI, espaço acadêmico de referência na difusão da pesquisa jurídica brasileira e na consolidação de redes científicas voltadas ao enfrentamento dos desafios contemporâneos do Direito. Coordenado pelos professores doutores Beatriz Souza Costa, Elcio Nacur Rezende e Cleide Calgaro, o evento reafirma o papel institucional do CONPEDI como ambiente de excelência na promoção do pensamento jurídico crítico, plural e interdisciplinar.

Em um cenário global atravessado por crises ambientais, transformações tecnológicas aceleradas e profundas reconfigurações sociais e econômicas, os estudos aqui reunidos revelam a expansão do conceito de sustentabilidade como eixo estruturante do Direito contemporâneo, irradiando-se para dimensões ecológicas, institucionais, digitais, fiscais, empresariais e intergeracionais.

A partir de uma abordagem constitucional ambiental crítica, Monalisa Rocha Alencar enfrenta a tensão entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio do poluidor pagador, evidenciando os limites de uma racionalidade estritamente compensatória e propondo a centralidade da restauração ecológica como fundamento normativo mais adequado à proteção ambiental.

Na seara da governança fiscal e da responsabilidade ambiental do Estado, Natalia Ferreira de Carvalho Rodrigues analisa o art. 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, revelando avanços

Sob a ótica da geopolítica dos recursos estratégicos, Camila Coelho e Fabiola Duncka Geiser examinam os metais raros como elemento central da transição energética e digital, demonstrando que a promessa de sustentabilidade convive com cadeias produtivas altamente concentradas, assimétricas e ecologicamente intensivas, reconfigurando relações globais de poder e dependência.

No debate sobre biodiversidade e governança ambiental, Marcia Dieguez Leuzinger, Lorene Raquel de Souza e Paulo Campanha Santana analisam as Outras Medidas Eficazes de Conservação Baseadas em Áreas (OMECS), destacando sua relevância como inovação normativa complementar às áreas protegidas tradicionais e sua inserção nas metas internacionais de proteção da natureza.

A descentralização da política ambiental é examinada por Fernando Almeida Poyatos, Marcos Felipe de Assis Ribeiro e Gabriela Soldano Garcez a partir do estudo do licenciamento ambiental em Bertioga/SP, e evidenciam que a efetividade da governança local depende da articulação entre capacidade técnica, institucionalidade e cooperação federativa.

No plano do direito internacional ambiental, Janaína Aparecida Julião e Pedro Gustavo Gomes Andrade percorrem a evolução do princípio da equidade intergeracional, e demonstram sua passagem de imperativo ético para categoria jurídica em processo de densificação normativa, orientadora da proteção das gerações presentes e futuras.

A transformação do capitalismo contemporâneo é reinterpretada por Renata Albuquerque Lima e Sandra Ferreira de Souza, que identificam a incorporação dos critérios ESG e da lógica stakeholder como expressão de uma mutação estrutural do sistema econômico, agora tensionado por exigências de responsabilidade social e ambiental.

No contexto da governança digital amazônica, Aldo Soares Evangelista, Alberto Soares Evangelista e Maria Claudia da Silva Antunes de Souza analisam os usos da inteligência

A democracia participativa é reinterpretada por Glaucio Puig de Mello Filho como elemento estruturante da sustentabilidade em suas dimensões social e política, e reafirma a participação cidadã como condição de legitimidade das decisões públicas e de efetivação de direitos fundamentais.

No campo da responsabilidade socioambiental empresarial, Renato Bernardi evidencia a potência da integração entre direito, arte e sustentabilidade, percebem como expressões artísticas podem operar como instrumentos de transformação cultural, engajamento social e fortalecimento da ética corporativa.

No debate sobre inteligência artificial e governança global, João Ricardo Vicente analisa a incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na jurisprudência brasileira, destacam avanços institucionais relevantes, mas também lacunas regulatórias diante da aceleração tecnológica contemporânea.

As contratações públicas sustentáveis são revisitadas por Vivian Aparecida Ciscato Chuchene Bonatto, Mariane Yuri Shiohara Lubke e Hamilton Bonatto, que identificam nas construções industrializadas um vetor de inovação administrativa, eficiência sistêmica e indução estatal de práticas produtivas sustentáveis.

A política climática brasileira é submetida a crítica estrutural por Maria Carolina Rodrigues Freitas, que evidencia o descompasso entre ambição normativa e execução orçamentária, demonstrando que o déficit climático nacional é menos jurídico e mais político-institucional.

No campo da governança climática intercultural, Edvania Barbosa Oliveira Rage e Naira Neila Batista de Oliveira Norte destacam os povos indígenas como sistemas policêntricos de governança ambiental, e ressaltam a potência dos saberes tradicionais na formulação de respostas à emergência climática global.

Por fim, Liane Francisca Hüning Pazinato e Raissa Silva de Sá Mengue analisam a tributação extrafiscal como instrumento de justiça social e sustentabilidade econômica, destacando sua função indutora na correção de desigualdades e na promoção de um desenvolvimento mais equitativo e sustentável.

A leitura integrada dos capítulos desta obra corrobora com a consolidação da sustentabilidade como paradigma normativo central do Direito contemporâneo, projetando-se para além da dimensão ambiental e estruturando-se como racionalidade transversal que alcança a economia, a política, a tecnologia, a cultura e a justiça intergeracional.

Os estudos reunidos revelam que os desafios contemporâneos — da crise climática à transformação digital, da desigualdade estrutural à reorganização dos modelos produtivos — exigem respostas jurídicas complexas, interdisciplinares e orientadas por uma racionalidade sistêmica capaz de articular desenvolvimento, proteção ambiental e realização de direitos fundamentais.

O IX Encontro Virtual do CONPEDI, coordenado pelos professores doutores Beatriz Souza Costa, Elcio Nacur Rezende e Cleide Calgaro, reafirma-se, assim, como espaço privilegiado de produção científica e de articulação acadêmica, promove o encontro de perspectivas teóricas diversas e fortalece a construção coletiva do pensamento jurídico brasileiro.

Conclui-se, portanto, que esta obra não apenas registra a produção acadêmica de excelência, mas também expressa um movimento intelectual mais amplo de reconstrução do Direito a partir da sustentabilidade como eixo civilizatório, e reafirma o compromisso do CONPEDI com a inovação científica, a interdisciplinaridade e a construção de futuros mais justos, democráticos e ambientalmente equilibrados.

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA CLIMÁTICA BRASILEIRA: ENTRE A AMBIÇÃO FORMAL E A INAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

THE TRAJECTORY OF BRAZILIAN CLIMATE POLICY: BETWEEN FORMAL AMBITION AND BUDGETARY INACTION

Maria Carolina Rodrigues Freitas

Resumo

O presente artigo analisa a trajetória normativa e orçamentária da política climática brasileira entre 2005 e 2026, com o objetivo de demonstrar que a sofisticação formal do arcabouço jurídico nacional coexiste com uma prática sistemática de subfinanciamento, involução de metas e opacidade fiscal que compromete estruturalmente a implementação dos compromissos climáticos assumidos pelo país. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com análise documental de legislações federais, decretos, tratados internacionais e relatórios institucionais, complementada por análise quantitativa de dados orçamentários extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e dos relatórios de Orçamento Climático produzidos pelo Instituto Talanoa e Política Por Inteiro (2024, 2025, 2026), bem como dados de emissões do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG). Os resultados evidenciam que a Função 18 perdeu 76% de seus recursos entre 2014 e 2021; que as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), quando convertidas em valores absolutos, revelam involução em relação ao compromisso original de 2016; que o Fundo Clima destina menos de 1% de seus recursos à adaptação; e que os gastos tributários ao setor agropecuário representam 438 vezes o valor destinado à proteção das florestas. Conclui-se que o principal déficit da política climática brasileira não é normativo, mas político: a captura dos instrumentos climáticos por interesses econômicos organizados impede que o direito climático produza os efeitos que formalmente anuncia.

Palavras-chave: Política climática, Orçamento público, Governança ambiental, Financiamento climático, Justiça ambiental

Emissions Estimation System (SEEG). Results show that the Environmental Management budget function lost 76% of its resources between 2014 and 2021; that the Nationally Determined Contributions (NDCs), when converted to absolute values, reveal a regression relative to the original 2016 commitment; that the Climate Fund allocates less than 1% of its resources to adaptation; and that tax expenditures benefiting the agricultural sector represent 438 times the amount allocated to forest protection. The article concludes that the main deficit of Brazilian climate policy is not normative but political: the capture of climate instruments by organized economic interests prevents climate law from producing the effects it formally announces.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Climate policy, Public budget, Environmental governance, Climate finance, Environmental justice

1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas já são pauta de discussão em círculos acadêmicos há décadas e há exatos 30 anos a comunidade internacional se reuniu pela primeira vez na COP (Conferência das Partes) 1 para discutir os efeitos, as responsabilidades e estratégias de mitigação de seus impactos no cenário mundial. Contudo, no Brasil, as mudanças climáticas só se tornaram objeto de políticas públicas muito recentemente. Mesmo sendo o país signatário do Protocolo de Kyoto (1997) e comprometendo-se com metas de redução de emissões de gases de efeito estufa, somente em 2009 foi instituída pela Lei nº 12.187 a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e, mais recentemente, em 2024, estabelecido o Plano Clima, que apresenta estratégias, em nível nacional, de mitigação do efeito estufa e adaptação de sistemas naturais e humanos aos impactos da mudança climática.

O presente trabalho tem como objetivo apresentar as mudanças legislativas e o panorama de políticas públicas existentes no Brasil que são consequência dos impactos das mudanças climáticas na vida em sociedade. Para tanto, adota-se abordagem qualitativa, com procedimento de análise documental, tendo como corpus legislações federais, decretos, tratados internacionais e relatórios institucionais de abrangência nacional, entre os quais os relatórios do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC), do Instituto Talanoa, do Ministério do Meio Ambiente e do IPCC aplicados ao contexto brasileiro, dados orçamentários federais extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e dos relatórios de Orçamento Climático produzidos pelo Instituto Talanoa e Política Por Inteiro (2024, 2025, 2026), bem como dados de emissões do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG). Os documentos foram selecionados em razão de sua relevância para a compreensão da trajetória normativa e das condições de implementação da política climática nacional, sendo analisados de forma sistemática e comparativa, com auxílio de inteligência artificial (Claude.ia), com identificação das categorias temáticas que estruturam a argumentação.

Este artigo é parte de um trabalho mais amplo, que conta com apoio do programa de pesquisa produtividade da Universidade Estácio de Sá, que pretende compreender como a agenda ESG influencia a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas às mudanças climáticas no Brasil.

A qualificação do objeto de análise como consequência do impacto das mudanças climáticas tem, evidentemente, um fundo de crítica. A cronologia dessa história demonstra que o Brasil, assim como muitos outros países, apresenta uma resposta legislativa e institucional tardia e reativa. Se há 30 anos falávamos tão somente em reduzir a emissão de gases de efeito estufa e os efeitos da mudança climática eram um horizonte longínquo, hoje já temos urgência para frear o aumento da temperatura global e mitigar o impacto de eventos climáticos extremos na comunidade. Como argumentam Viola e Franchini (2018), a política climática brasileira tem sido marcada por uma contradição persistente entre ambição formal nos compromissos internacionais e fragilidade operacional na implementação doméstica.

O discurso de ativistas ambientais foi parar na pauta de governos na medida em que a sociedade civil criou maior consciência sobre o assunto e as comunidades passaram a experimentar crises socioeconômicas em razão das mudanças climáticas. O Estado brasileiro se viu impelido a reagir à catástrofe ambiental que se aproxima, mas ainda atua de modo muito tímido se comparado às metas assumidas na comunidade internacional e ao potencial necessário que é descrito por especialistas.

O artigo está estruturado da seguinte forma: a Seção 2 examina a trajetória normativa desde o Protocolo de Kyoto até a PNMC; a Seção 3 analisa as inovações legislativas pós-Acordo de Paris; a Seção 4 apresenta análise quantitativa do financiamento, das metas climáticas e da governança orçamentária; e a Seção 5 discute os desafios do federalismo climático e da justiça ambiental. A conclusão retoma as teses centrais à luz do conjunto dos dados analisados.

2 DO PROTOCOLO DE KYOTO À POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

No Protocolo de Kyoto, criado em 1997, ficaram estabelecidas metas obrigatórias de redução de gases de efeito estufa (GEE) para países desenvolvidos e economias em transição, reconhecendo-os como principais responsáveis históricos pela crise climática. O Brasil ratificou o Protocolo em 23 de agosto de 2002 (Decreto Legislativo nº 144/2002) e, como país em desenvolvimento, não assumiu metas obrigatórias de corte de emissões, atuando principalmente por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

O MDL permitiu que projetos brasileiros de redução de emissões, como energia renovável, reflorestamento e eficiência energética, gerassem créditos de carbono, chamados Reduções Certificadas de Emissões (RCEs), que podiam ser vendidos a países desenvolvidos

para que estes cumprissem suas metas. A aprovação desses projetos no Brasil foi atribuída à Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC), criada pelo Decreto Executivo nº 7 em 1999, com atribuições de orientar políticas climáticas, apoiar a posição brasileira em negociações internacionais, regular projetos de MDL e articular ações entre governo e sociedade civil.

O CIMGC foi substituído em 2007 pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), criado pelo Decreto nº 6.263. O papel do CIM ganhou relevância a partir de 2009, quando foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), pela Lei nº 12.187/2009. O Decreto de 2007 conferia ao CIM uma estrutura técnica robusta e operacional, com atribuições detalhadas para construção e implementação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Nesse modelo, o CIM atuava como eixo de governança, com prerrogativas claras para mobilizar pesquisa, comunicação e recursos.

Esse marco normativo estabeleceu a base legal e institucional para ações coordenadas de mitigação e adaptação, antecipando instrumentos que posteriormente seriam incorporados pelo Acordo de Paris (2015). Nesse contexto, o CIM atuou como instância estratégica na coordenação de planos nacionais, como o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) e o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), consolidando sua função de colegiado transversal dentro do Executivo federal.

Todavia, em 2019, um processo de revisão administrativa no governo federal resultou na revogação de diversas comissões e comitês e afetou a continuidade das ações do CIM, recriado naquele mesmo ano por meio do Decreto nº 10.145/2019. O Decreto de 2019 reposicionou o CIM como instância política e consultiva mais ampla, responsável por integrar e orientar políticas públicas climáticas, ampliando seu escopo estratégico com a atuação como Autoridade para o Fundo Verde.

A extinção e recriação sucessiva do CIM entre 2007 e 2023 é o exemplo mais eloquente dessa dinâmica instável: um órgão central criado, renomeado, esvaziado e restaurado em menos de duas décadas. Trata-se de uma expressão concreta do que Franchini, Mauad e Viola (2020) identificam como a trajetória de montanha-russa da política climática brasileira, marcada por avanços e retrocessos determinados pela alternância de coalizões governantes. Em 2021, a estrutura foi modificada pelo Decreto nº 10.845, que renomeou o órgão para Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e Crescimento Verde. Com a retomada do protagonismo brasileiro na agenda ambiental internacional após 2022, o CIM foi restaurado pelo Decreto nº 11.550/2023. Em 2024, o Decreto nº 12.040 aperfeiçoou a estrutura com a criação de Câmaras Consultivas e Grupos Técnicos.

A trajetória institucional do CIM revela não apenas a evolução da política climática no Brasil, mas também os desafios de continuidade e de coordenação intersetorial em um campo marcado por tensões entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental. Essa vulnerabilidade das políticas climáticas às conjunturas políticas é apontada por Viola e Basso (2021) como uma das razões pelas quais o Brasil figura entre os países de descarbonização errante, que avança e recua conforme a orientação dos governos de turno.

3 INOVAÇÕES LEGISLATIVAS PÓS-ACORDO DE PARIS

A maior virada na política climática internacional ocorre com o Acordo de Paris (2015), ratificado formalmente no Brasil pelo Decreto nº 9.073/2016. Desde o Protocolo de Kyoto, a política climática era setorial, voluntária e concentrada nos projetos de MDL. Após o Acordo de Paris, o Brasil adota abordagem abrangente, institucionalizada e obrigatória, incorporando Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e criando sistema de mercado de carbono. As NDCs são o instrumento central: cada país apresenta sua própria meta climática nacional, obrigatória, atualizada a cada cinco anos com aumento de ambição, e submetida a regras de transparência e monitoramento internacional (UNFCCC, 2015). Para Büscher e Fletcher (2015), a lógica que estrutura esses mecanismos tende a mercantilizar a natureza, transformando a proteção ambiental em ativo financeiro, o que exige atenção crítica quanto à sua efetividade real.

3.1 O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e o Código Florestal

A Lei nº 12.114/09 criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), mecanismo financeiro para subsidiar ações de mitigação e adaptação. O Fundo opera em duas modalidades: recursos reembolsáveis, administrados pelo BNDES, voltados a investimentos do setor produtivo, e recursos não reembolsáveis, geridos pelo Ministério do Meio Ambiente. No biênio 2023 a 2025, a carteira do Fundo atingiu R\$ 25 bilhões (MMA, 2025). A execução, no entanto, tem sido historicamente aquém do autorizado: entre 2011 e 2021, apenas 53% do orçamento autorizado do Fundo foi efetivamente executado, revelando que a criação do instrumento financeiro não garante por si só a implementação das ações climáticas (POLÍTICA POR INTEIRO, 2025).

A atualização do Código Florestal pela Lei nº 12.651/2012 foi objeto de intensa celeuma constitucional. A controvérsia gerou as ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937, que questionaram possíveis violações ao art. 225 da Constituição e ao princípio da vedação ao

retrocesso ambiental. Para Milaré (2015) e Machado (2013), a lei representou um retrocesso na proteção ambiental ao flexibilizar a recomposição de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais. No julgamento conjunto de 2018, o STF confirmou a constitucionalidade geral do novo marco florestal, mas declarou inconstitucionais dispositivos que ampliavam excessivamente hipóteses de supressão de vegetação (ANTUNES, 2020), fixando balizas constitucionais obrigatórias.

3.2 O SINARE e a governança do mercado de carbono

O Decreto nº 11.075/2022 emergiu como tentativa inaugural de dotar a política climática brasileira de arquitetura infralegal coerente com os imperativos de precificação do carbono. O decreto estabeleceu os procedimentos para elaboração dos Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas e instituiu o Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SINARE), inscrevendo, pela primeira vez de forma sistemática no plano normativo federal, uma linguagem regulatória compatível com a lógica de mercantilização do carbono. O SINARE foi concebido como infraestrutura registral centralizada, destinada a funcionar como repositório de emissões, remoções, reduções, compensações, atos de comércio, transferências e aposentadoria de créditos certificados. Como observam Fairhead, Leach e Scoones (2012), esse tipo de arranjo expressa uma forma de apropriação verde que converte recursos naturais e serviços ecossistêmicos em ativos financeiros transacionáveis, com riscos de concentrar benefícios em atores já capitalizados.

Em substituição a esse instrumento, o Decreto nº 11.550/2023 marcou reorientação substantiva: deslocou o epicentro da política climática federal da construção imediata de uma infraestrutura orientada ao mercado de carbono para a recomposição da governança interministerial. O mercado deixou de ser o eixo organizador e foi substituído pelo Estado como instância coordenadora. Diferentemente do decreto de 2022, que privilegiava a dimensão da mitigação e a organização de créditos certificados, o Decreto nº 11.550/2023 adotou perspectiva mais abrangente e transversal da política climática, envolvendo mitigação, adaptação, financiamento climático, planejamento territorial e monitoramento ambiental. Essa recomposição da coordenação estatal é coerente com a literatura contemporânea de governança climática, que enfatiza a necessidade de arranjos multiníveis e intersetoriais para produzir resultados consistentes (BULKELEY; BETSILL, 2013; OSTROM, 2010).

A comparação entre os dois decretos ilumina dupla tensão que atravessa a política climática brasileira contemporânea. A primeira é de racionalidade política: o Decreto nº 11.075/2022 privilegiava a economicização da questão climática; o Decreto nº 11.550/2023

prioriza a recomposição institucional. A segunda tensão é de continuidade normativa: a revogação de arquitetura regulatória criada no ano imediatamente anterior evidencia a instabilidade endêmica da política climática brasileira, sujeita a descontinuidades abruptas conforme a alternância de governo. Quando o horizonte temporal das mudanças climáticas é de décadas e séculos, e o horizonte temporal da política brasileira é de um mandato presidencial, a incompatibilidade de escalas não é um problema técnico, é um problema de regime político.

3.3 A Lei de Adaptação (nº 14.904/2024)

Em 2024, a sanção da Lei nº 14.904 estabeleceu as bases para a elaboração de planos de adaptação climática em múltiplas escalas federativas. A lei constitui marco inédito na arquitetura jurídica da política climática brasileira: pela primeira vez, a adaptação recebe tratamento legislativo autônomo, sistemático e dotado de diretrizes operacionais próprias. A lei dialoga diretamente com o arcabouço conceitual consolidado pelo IPCC, que define vulnerabilidade como função da exposição, da sensibilidade e da capacidade de adaptação de um sistema (IPCC, 2014). Para Adger et al. (2009), essa abordagem multidimensional da vulnerabilidade é fundamental para que políticas de adaptação alcancem as populações mais expostas aos riscos climáticos, e não apenas as mais capitalizadas.

Um dos elementos mais relevantes é o mandato de ancoragem científica dos planos de adaptação, que deverão ser fundamentados em evidências científicas, análises modeladas e previsões de cenários, considerando os relatórios do IPCC. Essa disposição institucionaliza, no direito positivo brasileiro, a interface entre política pública e conhecimento científico, aproximando o país de uma tendência global de governança climática baseada em evidências (HAJER et al., 2015; HULME, 2010). A lei também prevê mecanismos de financiamento para os entes subnacionais via Fundo Clima e exige transparência com disponibilização dos planos na internet.

4 FINANCIAMENTO, METAS E GOVERNANÇA: UMA ANÁLISE QUANTITATIVA DA POLÍTICA CLIMÁTICA BRASILEIRA (2005–2026)

A análise da trajetória orçamentária e das metas climáticas brasileiras a partir de dados primários permite avaliação mais precisa da distância entre o que o Estado brasileiro anuncia e o que efetivamente pratica. Esta seção integra dados do SIOP, dos relatórios de Orçamento Climático produzidos pelo Instituto Talanoa e Política Por Inteiro (2024; 2025; 2026), da análise da NDC 2022 (POLÍTICA POR INTEIRO, 2022) e dos relatórios Política Climática

Por Inteiro (2024; 2025). A literatura internacional sobre implementação de políticas públicas há muito demonstrou que a distância entre a formulação normativa e os resultados concretos é uma característica estrutural dos sistemas de governança modernos (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973), e os dados a seguir mostram como esse fenômeno se manifesta de forma particularmente aguda no campo climático brasileiro.

4.1 O subfinanciamento estrutural como escolha política

A trajetória do financiamento público da política ambiental e climática brasileira, reconstituída a partir dos dados do SIOP, revela com precisão a distância entre o discurso institucional e a prática orçamentária do Estado. Entre 2005 e 2014, os recursos destinados à Função 18 (Gestão Ambiental) seguiram trajetória de crescimento progressivo, partindo de R\$ 5,59 bilhões em 2005 e atingindo o pico histórico de R\$ 13,19 bilhões em dotação inicial em 2014. Esse ciclo expansivo coincidiu com a vigência das primeiras fases do PPCDAm, período no qual as taxas de desmatamento recuaram de 28 mil km² anuais, em 2004, para 4.600 km² em 2012, uma redução de 83% em menos de uma década (FREITAS; CARVALHO; OVIEDO, 2022).

O movimento inverso, iniciado em 2014 e consolidado a partir de 2016 com a Emenda Constitucional nº 95 (Teto de Gastos), desfez sistematicamente esse legado. Em 2021, o valor liquidado na Função 18 alcançou R\$ 3,1 bilhões, o menor patamar de toda a série histórica, equivalente a apenas 46,7% do que fora executado em 2013 (FREITAS; CARVALHO; OVIEDO, 2022). A EC 95 não opera sobre o orçamento de forma neutra: ao proteger as despesas obrigatórias e comprimir as discricionárias, ela penaliza exatamente as rubricas que financiam as ações finalísticas da política ambiental, como fiscalização de campo, monitoramento por satélite, gestão de unidades de conservação e demarcação de territórios indígenas. Trata-se, portanto, não de contingência fiscal, mas de escolha alocativa, nos termos que Viola e Franchini (2018) descrevem como reflexo das contradições de uma economia política dependente de cadeias produtivas intensivas em carbono.

Entre 2017 e 2021, as despesas discricionárias do Ministério do Meio Ambiente caíram 80%, tornando-se cinco vezes menores em apenas quatro anos. O IBAMA registrou queda de 43% em suas despesas discricionárias entre 2008 e 2021. O INPE, cujo sistema PRODES constitui a referência oficial do governo brasileiro nas negociações climáticas internacionais, operou entre 2019 e 2021 com dotação anual de pouco mais de R\$ 1,1 milhão, montante equivalente a apenas 20% do que fora liquidado nos anos de 2013 e 2014, representando redução acumulada de 74% ao longo da década. A FUNAI viu suas despesas discricionárias

recuarem de R\$ 179 milhões em 2014 para R\$ 92,2 milhões em 2017. A subfunção de Preservação e Conservação Ambiental (código 541) perdeu 71% de seus recursos entre 2012 e 2021 (FREITAS; CARVALHO; OVIEDO, 2022).

O resultado desse ciclo não demora a aparecer nos indicadores: as taxas de desmatamento na Amazônia retornaram a 10.129 km² em 2019 e atingiram 11.088 km² em 2020, aproximadamente o triplo da meta estabelecida na própria PNMC de 2009, que previa chegar a 2020 com 3.900 km² anuais (POLÍTICA POR INTEIRO, 2022). A correlação entre redução orçamentária dos órgãos de fiscalização e crescimento do desmatamento é empiricamente sustentada pela queda simultânea da capacidade do INPE de emitir alertas e do IBAMA de realizar operações de campo.

4.2 A expansão do Fundo Clima e o paradoxo da adaptação

O cenário financeiro da política climática muda de figura a partir de 2023, com a combinação de uma reorientação governamental favorável à agenda ambiental e de uma inovação financeira sem precedente na história do Estado brasileiro: a emissão de títulos verdes soberanos pelo Tesouro Nacional no mercado internacional. Compreender o mecanismo dessa inovação é essencial para avaliar tanto sua escala quanto suas limitações.

Os títulos verdes soberanos são instrumentos de dívida pública emitidos com a vinculação explícita de seus recursos ao financiamento de projetos ambientalmente elegíveis. Em abril de 2024, o Tesouro Nacional realizou a primeira emissão desse tipo no Brasil, captando aproximadamente R\$ 10 bilhões no mercado internacional. Esses recursos foram transferidos ao BNDES, que os operacionaliza por meio do Fundo Clima, o principal mecanismo público de financiamento da descarbonização no país, na forma de empréstimos concessionais, com juros abaixo dos praticados pelo mercado, de até R\$ 80 milhões por projeto. Uma segunda emissão de títulos verdes, de magnitude similar, foi realizada em junho de 2024. O efeito conjunto dessas duas operações foi elevar a previsão de aporte no Fundo Clima para R\$ 21,2 bilhões em 2025, mais do que dobrando o patamar do ano anterior (POLÍTICA POR INTEIRO, 2025).

O impacto sobre o volume de contratações foi imediato e historicamente inédito. O Fundo Clima aprovou, apenas entre abril e outubro de 2024, portanto em sete meses, uma carteira de R\$ 7,36 bilhões, o que corresponde a 2,5 vezes o total de aprovações do Fundo nos dez anos anteriores (R\$ 3 bilhões de 2013 a 2023, a preços correntes). Para dar a dimensão da ruptura: em 2020, o Fundo havia aprovado R\$ 232 milhões; em 2021, R\$ 323 milhões; em 2022, R\$ 444 milhões; em 2023, R\$ 634 milhões. O salto para R\$ 13,6 bilhões autorizados em

2024 representa uma expansão de mais de 21 vezes em relação ao ano anterior (POLÍTICA POR INTEIRO, 2025). No Orçamento de 2026, os recursos destinados ao programa Enfrentamento da Emergência Climática chegam a R\$ 42,5 bilhões, dos quais R\$ 31,2 bilhões passam a provir, pela primeira vez de forma majoritária, da receita do petróleo, criando a ironia fiscal de financiar a transição energética com recursos da atividade que a torna necessária, e R\$ 11 bilhões de nova emissão de títulos verdes (POLÍTICA POR INTEIRO, 2026).

Essa expansão é real, politicamente significativa e representa um ponto de inflexão na escala do financiamento climático público brasileiro. Entretanto, ela carrega uma assimetria estrutural que os dados tornam incontornável, e que exige ser lida em três dimensões distintas: a distribuição setorial da carteira, a natureza reembolsável dos recursos e o abismo entre mitigação e adaptação.

Quanto à distribuição setorial, a carteira aprovada em 2024 concentrou 70% dos recursos (R\$ 5,12 bilhões) na transição energética, com financiamento de usinas fotovoltaicas e de plantas de produção de etanol de milho, 21% (R\$ 1,51 bilhões) em logística e mobilidade verdes e 9% (R\$ 690 milhões) em indústria verde. O desenvolvimento urbano resiliente e sustentável, categoria que incluiria ações com impacto direto sobre populações vulneráveis em cidades, recebeu apenas R\$ 40 milhões, ou 0,5% da carteira (POLÍTICA POR INTEIRO, 2024). Não figurou na carteira nenhuma alocação significativa para o manejo florestal, a agricultura familiar de baixo carbono ou a proteção de territórios indígenas e quilombolas, que são as bases da mitigação via uso da terra, responsável por 46% das emissões brasileiras.

Quanto à natureza dos recursos, é fundamental distinguir dois braços do Fundo Clima: a parte reembolsável, operada pelo BNDES sob a forma de empréstimos com juros subsidiados, que concentra a quase totalidade dos R\$ 24,2 bilhões de 2025; e a parte não reembolsável, gerida diretamente pelo Ministério do Meio Ambiente, que financia projetos a fundo perdido, sem obrigação de devolução, sendo, portanto, a modalidade mais adequada ao financiamento de ações de interesse público difuso, como estudos de vulnerabilidade, planos de adaptação municipais, sistemas de alerta precoce e capacitação técnica de prefeituras. Essa parte não reembolsável do Fundo Clima manteve, em 2025, dotação de R\$ 4,5 milhões, valor que equivale a menos de 0,02% do total do programa e seria insuficiente para custear sequer a elaboração de planos de adaptação em uma única cidade de porte médio (POLÍTICA POR INTEIRO, 2025).

A terceira e mais grave assimetria é o abismo entre o financiamento à mitigação e o financiamento à adaptação. Ao longo de todo o ano de 2024, o BNDES celebrou apenas dois contratos voltados à adaptação às mudanças climáticas: um com o município de Campinas (SP)

e outro em Tangará da Serra (MT). O total desses dois contratos somou R\$ 82 milhões, montante inferior a 1% do total emprestado pelo BNDES no ano (POLÍTICA POR INTEIRO, 2025). Somente em meados de 2025 o BNDES passou a analisar um volume maior de projetos de adaptação apresentados por estados e municípios, sinalizando uma possível mudança de trajetória que ainda não se consolidou em dados.

Essa assimetria não é trivial, e seus custos fiscais já são mensuráveis. Em 2024, as inundações no Rio Grande do Sul obrigaram a União a desembolsar recursos que superaram R\$ 60 bilhões no atendimento emergencial, valor equivalente a aproximadamente 75% do total que o governo federal planejava economizar com seu pacote de corte de gastos para dois anos (POLÍTICA POR INTEIRO, 2024). Os gastos com gestão de riscos e desastres no Orçamento da União oscilaram entre R\$ 7 bilhões em 2024, inflados pela catástrofe gaúcha, e R\$ 1,9 bilhão em 2026, evidenciando que o padrão de financiamento reativo permanece como norma estrutural (POLÍTICA POR INTEIRO, 2026).

Em síntese, o Brasil construiu, entre 2023 e 2026, o maior aparato de financiamento climático de sua história, mas com uma arquitetura que privilegia empréstimos sobre subvenções, mitigação sobre adaptação e escalabilidade financeira sobre efetividade climática mensurável. Os indicadores de redução de emissões reportados pelo BNDES para 2024 apontam para pouco mais de 3 milhões de toneladas de CO₂ equivalente, número modesto diante dos R\$ 7,36 bilhões aprovados e das metas declaradas nas NDCs (POLÍTICA POR INTEIRO, 2024). Financiamento sem métricas de impacto climático verificadas não é política climática: é política de crédito com etiqueta verde.

4.3 A involução das metas climáticas e a aritmética da credibilidade

A análise da NDC apresentada em 2022, elaborada pela Política Por Inteiro (2022), demonstra que a aparente progressão das metas brasileiras é, em termos absolutos, uma involução. A NDC original, submetida em 2016, comprometia o Brasil a reduzir em 43% as emissões até 2030 em relação aos níveis de 2005, conforme o 2º Inventário Nacional, que estimava as emissões do ano-base em 2,1 GtCO₂e, equivalente a teto de 1,20 GtCO₂e em 2030. A atualização de 2020 elevou o percentual declarado para 43%, mas sobre linha de base revisada para 2,84 GtCO₂e (3º Inventário), resultando em teto absoluto de 1,62 GtCO₂e, 35% acima do compromisso original. A NDC de 2022, ao adotar meta de 50% de redução sobre o 4º Inventário, que revisou a linha de base de 2005 para 2,56 GtCO₂e, fixou o teto em 1,28 GtCO₂e, ainda 6,7% superior ao que fora comprometido em 2016. Em outras palavras, cada rodada de atualização resultou na permissão para mais emissões absolutas do que o compromisso anterior

(POLÍTICA POR INTEIRO, 2022). Essa dinâmica confirma o diagnóstico de Viola e Franchini (2018) de que a ambição formal do Brasil não se converte plenamente em governança robusta.

O contraste com o que a capacidade técnica disponível indica como possível é revelador. A Iniciativa Clima e Desenvolvimento 2030, coordenada pelo Centro Clima da COPPE/UFRJ, demonstrou que o Brasil é tecnicamente capaz de reduzir suas emissões a patamares entre 0,96 GtCO₂e (cenário de 63% de redução) e 0,51 GtCO₂e (cenário de 80% de redução) até 2030, em relação a 2005. Comparando esses números com a NDC de 2022, a diferença entre o comprometido e o tecnicamente alcançável chega a 320 milhões de toneladas no cenário de 63% e a 770 milhões de toneladas no cenário de 80% (POLÍTICA POR INTEIRO, 2022). A NDC submetida em novembro de 2024, em Baku, estabeleceu meta para 2035 em forma de banda, entre 850 MtCO₂e e 1,05 GtCO₂e, enquanto o Global Stocktake recomendou redução global de 60% em relação a 2019.

4.4 A opacidade orçamentária e o paradoxo do dinheiro público contranatura

Um dos problemas mais persistentes da política climática brasileira não está na ausência de recursos, mas na impossibilidade de saber, com precisão, para onde eles vão e qual é seu efeito sobre as emissões de gases de efeito estufa. O Orçamento da União não dispõe de marcadores oficiais que permitam distinguir, dentro de cada programa orçamentário, as despesas que contribuem para reduzir emissões daquelas que as ampliam. Essa lacuna não é detalhe técnico: ela impede o controle democrático, fragiliza a credibilidade das NDCs perante a comunidade internacional e cria condições para que dinheiro público financie, simultaneamente e sob o mesmo rótulo, ações climáticas e ações climaticamente prejudiciais (POLÍTICA POR INTEIRO, 2024; 2025; 2026).

O caso mais revelador dessa opacidade é o da agropecuária. O setor que mais emite gases de efeito estufa no Brasil, responsável por 28% das emissões totais, acrescido dos 46% provenientes do uso da terra e florestas diretamente a ele associados (SEEG, apud POLÍTICA POR INTEIRO, 2024), é paradoxalmente o de menor transparência nos gastos orçamentários. O principal programa orçamentário do setor denomina-se, não por acaso, "Agropecuária Sustentável". Em 2026, os três programas agropecuários do Orçamento mobilizam cerca de R\$ 29,8 bilhões de recursos do contribuinte, sem que seja possível identificar, a partir das classificações disponíveis, quanto é destinado à agricultura de baixa emissão de carbono e quanto financia práticas convencionais intensivas em GEE (POLÍTICA POR INTEIRO, 2026).

O exame interno dos programas torna o problema ainda mais concreto. No programa Agropecuária Sustentável de 2024, as maiores rubricas eram o financiamento ao agronegócio

do café (R\$ 6,9 bilhões) e o crédito para investimento rural (R\$ 3,4 bilhões), sem qualquer distinção entre operações alinhadas à redução de emissões e aquelas que as intensificam. Em contrapartida, a ação orçamentária destinada à produção e divulgação de informações meteorológicas e climatológicas dispunha de apenas R\$ 20,9 milhões; a ação de desenvolvimento da produção agropecuária sustentável contava com R\$ 900 mil; e o apoio a políticas agroambientais, com R\$ 100 mil. O mesmo programa que declara, em seu objetivo legal, promover a "sustentabilidade ambiental" da agropecuária destina, portanto, menos de 0,2% de seus recursos a ações diretamente identificáveis com essa finalidade (POLÍTICA POR INTEIRO, 2024).

Quando se acrescentam à equação os gastos tributários, as renúncias fiscais concedidas ao setor agropecuário, a inconsistência se torna estrutural. Segundo cálculo da Receita Federal, em 2026 o setor deixará de pagar cerca de R\$ 78 bilhões em impostos, representando 12,93% do total de R\$ 612,84 bilhões estimados em renúncias fiscais da União. Esse volume representa, isoladamente, 438 vezes o valor dos recursos orçamentários destinados a combater desmatamento e incêndios, criar e gerir unidades de conservação e proteger florestas, territórios indígenas e quilombolas (POLÍTICA POR INTEIRO, 2026). Dito de outra forma: para cada real gasto na proteção dos ecossistemas que regulam o clima, o Estado brasileiro deixa de arrecadar R\$ 438 do setor que mais os degrada, e faz isso sem que essa contradição apareça nomeada em nenhuma peça orçamentária.

O setor energético reproduz o mesmo problema com uma especificidade adicional. O programa orçamentário "Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis" agrupa, em uma única rubrica, gastos com combustíveis fósseis e com energias renováveis, sem nenhuma diferenciação. Em 2026, esse programa teve sua dotação aumentada em mais de 90% por emendas parlamentares, chegando a R\$ 84,7 milhões, destinados sobretudo à distribuição e revenda de combustíveis. O programa "Energia Elétrica", por sua vez, mistura petróleo, gás natural, plataformas offshore e torres de transmissão de energias renováveis na mesma categoria, tornando impossível avaliar quanto a União investe em combustíveis fósseis e quanto investe na transição energética (POLÍTICA POR INTEIRO, 2026).

Há ainda uma terceira dimensão do problema: a do que simplesmente não existe no Orçamento. O Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 criou formalmente um programa denominado "Transição Energética", com objetivo declarado de coordenar e promover a redução de carbono da matriz energética brasileira. Esse programa não recebeu nenhum recurso do Orçamento da União em 2024 (POLÍTICA POR INTEIRO, 2024). A existência formal de um programa orçamentário sem dotação é a expressão mais precisa da contradição que

atravessa a política climática brasileira: o Estado cria o instrumento, anuncia o compromisso e não aloca os meios.

Diante dessa fragmentação, o lançamento do Painel dos Gastos Climáticos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento em dezembro de 2025, em parceria com o BID e metodologia do FMI, representa o primeiro esforço sistemático de classificação do gasto público federal em mudança climática, biodiversidade e gestão de riscos e desastres. Em 2023, os gastos com impacto positivo para o clima somaram R\$ 26,4 bilhões, ao passo que os gastos com impacto negativo chegaram a R\$ 16,2 bilhões. Tomados isoladamente, esses números poderiam sugerir um saldo favorável à agenda climática. O que a série histórica de 2010 a 2023 revela, porém, é uma trajetória mais preocupante: os gastos positivos caíram de forma expressiva após 2016, em decorrência das restrições fiscais, enquanto os negativos se mantiveram relativamente estáveis, estreitando a margem entre os dois grupos ao longo do tempo. Em 2018, os gastos nocivos ao clima chegaram a superar os benéficos, o único ano em que isso ocorreu na série (POLÍTICA POR INTEIRO, 2026). Além disso, o Painel não pode contabilizar as operações de crédito do Fundo Clima, que constituem hoje a maior rubrica do financiamento climático doméstico, nem inclui a equalização de juros do Plano Safra, o que torna a contabilidade pública incapaz de oferecer uma visão integrada do gasto climático federal.

A soma dessas lacunas produz um paradoxo de accountability pública: o Brasil não sabe, com precisão, quanto de seu orçamento contribui para cumprir as NDCs e quanto trabalha na direção oposta. Essa ignorância não é neutra. Ela sistematicamente beneficia os interesses dos setores intensivos em emissões, que continuam recebendo subsídios sem que o custo climático dessa escolha apareça calculado em nenhuma peça oficial. Transparência orçamentária climática não é uma demanda técnica de gestão pública: é um pré-requisito de coerência entre o Estado que firma compromissos internacionais de descarbonização e o Estado que distribui o dinheiro do contribuinte.

5 FEDERALISMO CLIMÁTICO E JUSTIÇA AMBIENTAL

A dimensão federativa da política climática brasileira constitui, ao mesmo tempo, a maior promessa e o maior obstáculo da governança climática no país. A Constituição Federal de 1988 distribuiu competências ambientais de forma concorrente e comum entre União, estados e municípios, arranjo que, em tese, favorece a capilaridade territorial das políticas públicas. Na prática, porém, esse modelo tem produzido sobreposição de competências, lacunas

de responsabilização e profunda assimetria de capacidades que inviabiliza a implementação homogênea de qualquer política climática nacional, dificuldade que Bulkeley e Betsill (2013) e Ostrom (2010) identificam como inerente a sistemas de governança multinível que não constroem mecanismos robustos de coordenação vertical.

A Lei nº 14.904/2024, ao exigir a elaboração de planos municipais de adaptação, pressupõe capacidade técnica e institucional que a esmagadora maioria dos municípios brasileiros simplesmente não possui. Dos 5.570 municípios existentes no país, mais de 70% possuem menos de 20.000 habitantes, carecem de secretarias de meio ambiente estruturadas e de quadros técnicos especializados em gestão climática (IBGE, 2022). Exigir desses municípios a elaboração de planos de adaptação fundamentados em evidências científicas e cenários do IPCC, sem prover simultaneamente a estrutura técnica e financeira necessária, é transformar um mandato legal em obrigação simbólica, reproduzindo o que a literatura de políticas públicas identifica como universalização formal com benefícios concentrados nos entes já dotados de capacidade institucional prévia (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

A questão da justiça climática, que perpassa todo o arcabouço normativo examinado sem jamais ser explicitamente enfrentada, constitui o ponto cego mais grave da política climática brasileira. As populações que menos contribuíram para a crise climática, como povos indígenas, comunidades quilombolas, agricultores familiares e moradores de favelas e periferias, são precisamente aquelas que suportam de forma mais intensa e imediata seus impactos (ACSELRAD, 2010; WISNER et al., 2004). O arcabouço normativo brasileiro raramente nomeia essa assimetria como problema político a ser enfrentado. Quando o faz, como na exigência da Lei nº 14.904/2024 de participação social dos mais vulneráveis, não cria os mecanismos concretos de representação, financiamento e poder decisório que seriam necessários para que essa participação fosse substantiva e não meramente consultiva (ADGER et al., 2009; O'BRIEN, 2012).

Os dados orçamentários confirmam essa leitura: o Fundo Amazônia, retomado em 2023, aprovou R\$ 2 bilhões em novos projetos em 2025, com R\$ 450 milhões alocados ao programa Restaura Amazônia. Para cumprir a meta de reflorestamento de 6 milhões de hectares até 2030, seriam necessários R\$ 51 bilhões, dos quais apenas R\$ 1 bilhão está assegurado (POLÍTICA POR INTEIRO, 2024). O hiato entre capacidade e compromisso, entre instrumento e implementação, entre meta declarada e trajetória real de emissões, não é um problema de insuficiência de normas ou de desconhecimento técnico: é um problema de governança, de financiamento estruturado e de coerência entre as escolhas orçamentárias do Estado e os imperativos climáticos que o mesmo Estado assinou internacionalmente.

CONCLUSÃO

Legislar para não cumprir não é uma patologia excepcional da política brasileira: é um modo de governar. O que este artigo demonstrou, a partir da análise sistemática da trajetória normativa e dos dados orçamentários da política climática nacional, é que esse modo de governar tem, no campo climático, consequências que já se medem em vidas, territórios e ecossistemas perdidos. A sofisticação formal do arcabouço jurídico brasileiro, que inclui NDCs atualizadas, um Fundo Clima de escala crescente, um Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões aprovado e uma lei de adaptação inédita, coexiste com uma prática orçamentária que financia o setor que mais emite com 438 vezes mais recursos do que aqueles destinados à proteção das florestas que regulam o clima. Essa não é uma contradição accidental: é a expressão de uma escolha política que, por não ser nomeada como tal, se perpetua sem *accountability*.

O problema central não é, portanto, a ausência de normas. É a captura sistemática dos instrumentos climáticos por lógicas que lhes são alheias: o Fundo Clima que financia etanol de milho e usinas fotovoltaicas enquanto destina menos de 1% à adaptação; as NDCs que a cada atualização permitem mais emissões absolutas do que o compromisso anterior; o orçamento que cria programas de transição energética sem dotação e mantém renúncias fiscais bilionárias ao setor agropecuário sem qualquer distinção entre práticas sustentáveis e intensivas em carbono. Cada um desses fenômenos, isolado, poderia ser lido como falha de gestão. Tomados em conjunto, eles revelam um padrão: o Estado brasileiro é competente na produção de compromissos e sistematicamente incapaz, ou deliberadamente relutante, de honrá-los.

Essa relutância tem um endereço político. Os setores econômicos que mais se beneficiam da inação climática, o agronegócio exportador, a indústria de petróleo e gás, os grandes usuários de infraestrutura intensiva em carbono, são precisamente aqueles com maior capacidade de organização, financiamento eleitoral e influência sobre o processo legislativo e regulatório. A política climática brasileira não falha por ignorância: ela falha porque os que mais perdem com sua falha, os povos indígenas, as comunidades quilombolas, os moradores de periferias inundáveis, os agricultores familiares expostos a secas e eventos extremos, são os que menos podem fazer com que ela não falhe. A injustiça climática não é um efeito colateral da política climática brasileira: ela é sua condição de possibilidade.

Há, portanto, um limite para o que o direito pode fazer sozinho nesse campo. A Lei nº 14.904/2024 pode exigir planos de adaptação; ela não pode criar a vontade política de financiá-los adequadamente. O SBCE pode estabelecer um sistema de comércio de emissões; ele não

pode garantir que os preços do carbono sejam suficientemente altos para induzir a transformação estrutural necessária. As NDCs podem declarar ambição; elas não podem substituir a ação concreta de reduzir emissões nos setores que mais emitem. O direito climático brasileiro chegou ao limite de sua eficácia simbólica. O que está em jogo agora não é mais a produção de normas, mas a construção das condições políticas, fiscais e institucionais para que essas normas saiam do papel, condições que dependem, em última instância, de uma disputa sobre quem paga o custo da transição ecológica e quem colhe seus benefícios.

Essa disputa está, por ora, desequilibrada. E o custo desse desequilíbrio já é pago, todos os dias, por quem menos pode arcar com ele.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

ACSELRAD, H. *Sustentabilidade e Cidadania*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

ADGER, W. N. et al. *Adapting to climate change: thresholds, values, governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília: Presidência da República, 1997.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Brasília: Presidência da República, 1998.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília: Presidência da República, 2000.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima. Brasília: Presidência da República, 2024.

BÜSCHER, Bram; FLETCHER, Robert. Accumulation by conservation. *New Political Economy*, London, v. 20, n. 2, p. 273-298, 2015.

BULKELEY, H.; BETSILL, M. Revisiting the urban politics of climate change. *Environmental Politics*, v. 22, n. 1, p. 136-154, 2013.

FAIRHEAD, James; LEACH, Melissa; SCOONES, Ian. Green grabbing: a new appropriation of nature? *The Journal of Peasant Studies*, London, v. 39, n. 2, p. 237-261, 2012.

FRANCHINI, M.; MAUAD, A. C.; VIOLA, E. Navigating an unruly climate crisis: Brazil's rollercoaster ride on climate policy. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, v. 11, n. 2, e629, 2020.

FREITAS, F.; CARVALHO, L.; OVIEDO, A. O financiamento da gestão ambiental no Brasil: uma avaliação a partir do orçamento público federal (2005–2022). São Paulo: Instituto Socioambiental / UFRJ, 2022.

HAJER, M. et al. Beyond cockpit-ism: four insights to enhance the transformative potential of the sustainable development goals. *Sustainability*, v. 7, n. 2, p. 1651-1660, 2015.

HULME, M. *Why we disagree about climate change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IPCC. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

IPCC. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: RT, 2015.

O'BRIEN, K. Global environmental change II: from adaptation to deliberate transformation. *Progress in Human Geography*, v. 36, n. 5, p. 667-676, 2012.

OSTROM, E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, v. 20, n. 4, p. 550-557, 2010.

POLÍTICA POR INTEIRO; INSTITUTO TALANOA. *NDC do Brasil: avaliação da atualização realizada em 2022*. Rio de Janeiro: Instituto Talanoa, 2022.

POLÍTICA POR INTEIRO; INSTITUTO TALANOA. *Orçamento Climático 2024: uma análise sobre os recursos federais previstos para financiar ações de mitigação e adaptação no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Talanoa, fev. 2024.

POLÍTICA POR INTEIRO; INSTITUTO TALANOA. *Orçamento Climático 2025: volume recorde de verbas para empréstimos e grande lacuna no financiamento à adaptação*. Rio de Janeiro: Instituto Talanoa, abr. 2025.

POLÍTICA POR INTEIRO; INSTITUTO TALANOA. *Orçamento Climático 2026*. Rio de Janeiro: Instituto Talanoa, jan. 2026.

POLÍTICA POR INTEIRO; INSTITUTO TALANOA. *Política Climática Por Inteiro 2024: um panorama das políticas climáticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Talanoa, dez. 2024.

POLÍTICA POR INTEIRO; INSTITUTO TALANOA. *Política Climática Por Inteiro 2025: avanços no ano da COP30 e desafios para 2026*. Rio de Janeiro: Instituto Talanoa, 2025.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

UNFCCC. *Paris Agreement*. Paris: United Nations Framework Convention on Climate Change, 2015.

UNDRR. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015.

VIOLA, E.; BASSO, L. Wandering decarbonization: the BRIC countries as conservative climate powers. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 1, e002, 2021.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Brazil and climate change: beyond the Amazon. New York: Routledge, 2018.

WISNER, B. et al. At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters. 2. ed. London: Routledge, 2004.