

Contribuições para uma reflexão sobre os avanços e desafios do federalismo climático brasileiro

BRASÍLIA, DEZEMBRO DE 2025

1. Considerações iniciais

“Federalismo climático” é hoje uma expressão recorrente nos documentos e pronunciamentos do Governo Federal relativos às mudanças do clima. O Compromisso para o Federalismo Climático, instituído por meio da Resolução nº 3, de 3 de julho de 2024, do Conselho da Federação, parte do reconhecimento de que a agenda das mudanças climáticas deve ser pauta prioritária de cada nível de governo e de que a governança climática precisa ser colaborativa entre os entes federativos: União, estados, Distrito Federal e municípios.

A Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês), que o Brasil apresentou na COP 29, retoma o Compromisso para o Federalismo Climático, assim como ele também é mencionado na Estratégia Nacional de Adaptação (ENA) e na Estratégia Nacional de Mitigação (ENM) como chave para a implementação multissetorial e multinível do Plano Clima, que fornecerá as diretrizes para as políticas de mitigação e de adaptação no Brasil até 2035.

A cooperação federativa para a governança ambiental existe no Brasil desde 1981, quando a Lei nº 6.938/1981 criou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Vivíamos, então, em um regime ditatorial, quando os municípios não tinham a autonomia administrativa que a Constituição Federal cidadã lhes conferiu posteriormente; contudo, eles sempre fizeram parte do Sisnama. Em 1988, com o objetivo de descentralizar o poder, a sétima Constituição Federal do Brasil atribuiu competências específicas aos municípios, que passaram a ter autonomia para legislar, executar e controlar seu próprio orçamento.

Em matéria ambiental, as competências constitucionais dos entes federativos referem-se tanto à criação de leis (competência legislativa de natureza concorrente) quanto à sua execução (competência administrativa). A União tem a função de criar normas gerais e diretrizes, de maneira que as especificidades locais ficam a cargo, principalmente, das prefeituras.

Em tempos de emergência climática, são os entes subnacionais — em especial, os municípios — que primeiro respondem aos impactos das emergências climáticas, protegendo as comunidades e provendo a infraestrutura e a assistência em caso de eventos climáticos

extremos. No Brasil, o Governo Federal mapeou [1942 municípios](#) suscetíveis a desastres associados a deslizamentos de terras, enxurradas, alagamentos e inundações, o que representa cerca de 35% dos municípios brasileiros. As medidas de adaptação climática, que são essencialmente locais, acontecem basicamente nos municípios, de forma que a grande maioria deles não tem atualmente capacidade técnica e nem financeira para implementá-las.

O federalismo ambiental, instituído na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) com o Sisnama, apresenta lacunas de regulamentação e implementação, destacadamente nos temas de articulação institucional, coordenação e financiamento. Criada em 2009, a Política Nacional de Combate à Mudança do Clima também não foi capaz de instituir uma governança climática integrada dos entes federativos, razão pela qual o que verificamos hoje consiste de diversos sistemas instituídos por políticas nacionais que têm relação direta com a agenda da mudança do clima, mas ainda com baixa capacidade de articulação. Alguns exemplos são a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97), a Política Nacional de Saneamento Básico (estabelecida pela Lei nº 11.445/2007 e atualizada pela Lei nº 14.026/2020), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Política Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985/2000), dentre outras.

Assim, um dos maiores desafios do federalismo climático no Brasil é a articulação colaborativa e eficaz dos três níveis de governo, bem como entre diferentes setores em um mesmo nível governamental, de maneira que é necessária, portanto, uma maior articulação tanto vertical quanto horizontal. E, para além do envolvimento e das decisões dos órgãos do Poder Executivo, tal articulação colaborativa deve conduzir a uma governança democrática, transparente, justa e com mecanismos de participação aperfeiçoados, por meio da qual a população geral tenha poder de influenciar as decisões políticas.

Outro grande desafio diz respeito ao financiamento aos entes subnacionais. As fontes de recursos não se resumem ao orçamento público federal; elas também podem ser constituídas por mecanismos extraorçamentários (públicos e privados) alimentados por fluxos financeiros internacionais. Porém, segundo um [levantamento](#) do International Policies Climate Hub, menos de 10% dos entes subnacionais em todo o mundo recebem financiamento climático por meio de canais diretos.

No Sul Global, menos de 5% das maiores cidades podem acessar o mercado internacional de capitais e apenas 20% têm classificação de crédito, o que limita sua capacidade de mobilizar recursos. A maior parte dos municípios brasileiros tem capacidade reduzida ou nenhuma capacidade de endividamento; portanto, eles não podem obter empréstimos para adotar medidas de combate às mudanças do clima.

Em 2025, o Governo Federal instituiu programas e iniciativas para instrumentalizar os entes subnacionais (especialmente os municípios) para a mitigação e a adaptação climática na forma de apoio e capacitação técnica para a elaboração de projetos e planos e para

a busca de financiamento. Um exemplo de materialização do que vem sendo denominado de “federalismo climático” é o Programa Cidades Verdes Resilientes (PCVR).

2. O Compromisso para o Federalismo Climático

A Resolução nº 3, de 3 de julho de 2024, do [Conselho da Federação](#) estabeleceu o Compromisso para o Federalismo Climático, uma ideia que vinha sendo construída por entidades municipalistas junto com o Governo Federal¹ e que ganhou força com a adesão do Brasil à [coalizão CHAMP](#), em 2023. A coalizão, que fomenta parcerias multiníveis de alta ambição para ação climática, foi criada durante a COP 28, em Dubai (2023), para reforçar a cooperação entre governos nacionais e subnacionais no planejamento, no financiamento, na implementação e no monitoramento de estratégias climáticas.

Segundo a Resolução nº 3, a agenda climática é pauta prioritária e transversal dos poderes executivos nas decisões governamentais de cada nível de governo. Os entes federativos devem desenvolver metas climáticas, planos e instrumentos a serem adotados de maneira “continuada, progressiva, coordenada e participativa com todos os atores relevantes”. Além disso, estabelece que os órgãos de centro de governo (ou seja, que prestam apoio ao chefe do Poder Executivo) buscarão coordenar e integrar a política climática “no âmbito de cada ente federativo de forma articulada”, uma vez que já sabemos que os eventos extremos correlatos aos impactos da mudança do clima tendem a ser cada vez mais intensos e frequentes.

A aprovação da Resolução nº 3 no mês de julho de 2024 tem relação direta com a ocorrência do desastre deflagrado pelas chuvas intensas que provocaram [inundações e enchentes](#) no mês de maio do mesmo ano no Rio Grande do Sul (RS). A tragédia atingiu 2,4 milhões de pessoas em 478 dos 497 municípios do estado, contabilizando [185 pessoas mortas e 23 ainda desaparecidas](#) até agosto de 2025, além de danos materiais estimados em quase R\$ 90 bilhões, conforme a avaliação de impactos realizada por organismos internacionais. O estado de calamidade pública no estado foi estendido até 2025.

O referido episódio reafirmou o despreparo do Brasil para enfrentar os eventos climáticos extremos, como as chuvas que atingiram o Rio de Janeiro, Pernambuco e Minas Gerais e o próprio Rio Grande do Sul em 2023, apenas nos últimos anos. A resposta emergencial à tragédia no Sul só foi possível graças à cooperação entre os entes federados, com destaque para o papel da União para o atendimento dos municípios atingidos. Apenas os governos subnacionais não seriam capazes de promover ações de recuperação e assistência diante das necessidades urgentes daquele momento.

¹ “O Pacto pelo Federalismo Climático é fruto de um longo processo de diálogo e coprodução entre a Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Frente Nacional de Prefeitos e Prefeitos (FNP), o Consórcio Brasil Verde, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o Ministério do Planejamento e Orçamento e a Secretaria de Relações Institucionais”. Disponível em: <<https://abm.org.br/pacto-pelo-federalismo-climatico/>>.

Mas, apesar dos esforços, o Governo Federal também não estava devidamente preparado. No orçamento público para o ano de 2024, o valor destinado à gestão de riscos e à resposta a desastres correspondia a menos de um terço do que foi efetivamente gasto. Além das inundações e enchentes no Sul, a seca e as queimadas alcançaram níveis recordes no Norte e no Centro-Oeste do País, completando o quadro dos desastres. Assim, para ações emergenciais de recuperação e resposta a todas essas ocorrências, o Governo Federal despendeu mais de R\$ 5 bilhões em créditos extraordinários, ou seja, dinheiro que não estava previsto na lei orçamentária.

Como demonstrou a nota técnica [Adaptação na Era dos Extremos Climáticos](#), produzida pelo Inesc em 2024, o financiamento de ações em resposta a desastres se dá essencialmente por meio da edição de créditos extraordinários. Em grande medida, isso reflete regras fiscais que condicionam esse tipo de despesa “não prevista” como parte da condição legal para a abertura de tais créditos.

Por outro lado, na agenda de prevenção, que demanda recursos orçamentários previsíveis – e cada vez mais consistentes frente à recorrência dos extremos climáticos –, as amarras fiscais e a captura de recursos pela via das emendas parlamentares representam um grande obstáculo à política de gestão de riscos e resposta a desastres.

Em novembro de 2025, um tornado no Estado do Paraná, que durou cerca de sete minutos, provocou a destruição de 90% da cidade de [Rio Bonito do Iguaçu](#), além de plantações e de roças, deixando seis pessoas mortas. O município não tem defesa civil em operação para atender aos avisos da central, o que constitui uma realidade comum no Brasil. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, responsável pela gestão de riscos e resposta a desastres, apesar de existir há mais de 13 anos, ainda não foi completamente implementada no território nacional, uma vez que não foi construída uma arquitetura institucional de resposta rápida e tampouco uma cultura preventiva e não apenas reativa aos desastres.

A Resolução nº 3 não definiu um formato institucional para o federalismo climático, mas estabeleceu diretrizes e compromissos para a cooperação entre os entes. Em primeiro lugar, recomendou que fosse observada a dinâmica das bacias hidrográficas, além de sua gestão nas políticas climáticas, uma vez que a [gestão de recursos hídricos](#) no Brasil é um exemplo de responsabilidade compartilhada, que enfatiza a descentralização, embora exista variação na capacidade institucional de estados e municípios.

Outra diretriz é que as políticas climáticas devem ser orientadas pela transição justa para minimizar desigualdades sociais, de gênero e de raça, além de promover equidade, inclusão social e cidadania climática. Entre os compromissos estão a difusão de políticas exitosas, a coordenação de dados quantitativos e qualitativos, o compartilhamento de aprendizados institucionais e a implementação de mecanismos de transparência que viabilizem a participação social na gestão das políticas climáticas.

No âmbito do Poder Executivo Federal, o [Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima](#) (CIM) passou a ter papel importante na governança do federalismo climático, especialmente na construção e implementação do Plano Clima. Em 2025, foram instauradas as três Câmaras do CIM. Uma delas é a de Articulação Interfederativa, cujo objetivo é promover a participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na elaboração, no aperfeiçoamento e na implementação de medidas de mitigação e adaptação à mudança do clima.

Assim, ainda não temos uma governança climática construída para a complexidade do sistema federativo brasileiro, uma vez que a referida construção esbarra em uma série de obstáculos que abrangem desde a insuficiência institucional e técnica até a fragilidade dos mecanismos de financiamento.

3. Desafios para a concretização da governança climática multinível no Brasil

3.1. A frágil estrutura institucional

Um dos maiores desafios para a construção e implementação de uma governança climática multinível no Brasil reside na complexidade do nosso sistema político-administrativo, caracterizado por um federalismo triádico e heterogêneo. A governança existente demonstra uma lacuna na questão federativa, em que a fragilidade das arenas federativas e de pactuação multinível compromete a participação simétrica, que é um princípio essencial da governança colaborativa. Embora haja avanço na transversalidade da política climática, falta maior articulação dos esforços dos múltiplos ministérios e entes federativos envolvidos.

Apesar de termos sistemas mais estáveis, mesmo que apresentem falhas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em outras matérias, como a do clima, o Brasil carece de estruturas de Estado de longo prazo que garantam a estabilidade da política, independentemente de mudanças de governo ou de eleições. A descontinuidade de processos é um risco e também um obstáculo à transformação necessária, uma vez que a simples mudança de gestão ou de equipe técnica pode levar ao “engavetamento” de planos importantes.

Assim, são percebidas a ausência de um marco regulatório claro e a falta de uma autoridade nacional climática com autonomia em relação aos mandatos políticos para avançar na implementação e na sustentação de longo prazo da política.

3.2. Visão setorial e pouco sistêmica

Compreende-se que a questão climática envolve diversos setores e atores tanto governamentais quanto não governamentais. A implementação de arranjos sistêmicos é dificultada pela resistência em sair da lógica setorial e pela ausência de instâncias de pactuação que reúnam as distintas instâncias de governo.

Outro ponto de dificuldade institucional é a articulação e a integração da vasta base de conhecimento e dados produzida por diversas agências (como [Cemaden](#), [INPE](#), entre outras) para fornecer suporte consistente às ações. A falta de coordenação desses dados impede a construção de uma gestão por resultados eficaz.

3.3. Desigualdades de capacidade técnica e de implementação local

A concretização do federalismo climático é diretamente impactada pelas grandes desigualdades e diversidades do Brasil, especialmente no que tange à capacidade de gestão dos entes subnacionais. A União, com seu maior poder regulamentador e financeiro, tem melhores capacidades técnicas do que os estados e, principalmente, do que os municípios.

A ação climática para a mitigação das emissões e a adaptação exige a criação de condições e capacidades para minimizar as causas das mudanças climáticas e lidar com seus efeitos no território. Uma questão que é chave para tal finalidade é a capacitação dos municípios, uma vez que muitos deles, dos pequenos aos maiores, ainda não estão preparados para implementar políticas climáticas, que precisam ser cada vez mais intersetoriais, seja pela falta de mão de obra especializada para a elaboração de planos e projetos, seja pela falta de capacidade financeira para executar tais políticas.

A construção de capacidades estatais locais e de condições de implementação é um processo contínuo, que demanda apoio e indução federativa constantes. A dificuldade não é apenas técnica, porque é também de conscientização, sendo que um grande aprendizado é levar à comunidade e ao cidadão comum o conhecimento sobre os efeitos das mudanças do clima e sobre como eles se apropriam desse conhecimento. A gestão de risco, fundamental para a adaptação, ainda está muito distante de fazer parte do cotidiano das pessoas. Além disso, a capacidade de gestão dos municípios varia drasticamente, pois a dificuldade de coordenação entre as esferas de governo não garante que as ações subnacionais sejam coordenadas, induzidas e monitoradas de forma a combinar o padrão nacional com as necessidades territoriais específicas.

3.4. Lacunas de participação social e engajamento

A proposta de um modelo de governança colaborativa climática busca criar mecanismos de articulação, diálogo e construção de capacidades estatais subnacionais, institucionalizando

arenas multiníveis para a tomada de decisões, mas obviamente a iniciativa não envolve apenas as agências governamentais. A governança climática participativa implica criar as condições estruturais de implementação no plano local, com o protagonismo das pessoas e dos grupos dos territórios, transformando princípios em práticas que realmente contemplem suas visões e soluções para a emergência climática.

Cada vez mais, está se ampliando a conscientização geral sobre os efeitos das mudanças do clima sobre a vida do cidadão comum, principalmente porque os eventos climáticos extremos estão mais frequentes e intensos. Mas ainda falta ampliar tal consciência de modo que as pessoas também sejam capazes de cobrar das autoridades públicas o cuidado que a agenda climática exige.

A governança climática enfrenta resistência política, notadamente no que tange ao funcionamento dos legislativos. Há uma pressão vigorosa, muitas vezes contrária ao combate à mudança do clima, que beneficia a especulação imobiliária e a obtenção de lucro com a degradação ambiental, mediante a busca da flexibilização das legislações nacionais e subnacionais, como o desmonte do processo de licenciamento ambiental.

Para superar tais desafios, é crucial a construção de uma estrutura institucional que sustente o longo prazo da política climática e crie instâncias multiníveis, a exemplo do que é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), para mobilizar as múltiplas competências dos municípios.

A dificuldade em acessar o financiamento também está ligada à capacidade de gestão, anteriormente mencionada. Mesmo municípios adimplentes enfrentam desafios para atualizar sua base de dados e precisam de apoio diante da complexidade burocrática para viabilizar a aplicação dos recursos, o que evidencia a necessidade de regionalizar a competência técnica para atender a mais municípios.

4. O Programa Cidades Verdes Resilientes como exemplo de federalismo climático

O Programa Cidades Verdes Resilientes (PCVR) representa um esforço do Governo Federal no âmbito do federalismo climático. O PCVR é conduzido conjuntamente pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), pelo Ministério das Cidades e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). A iniciativa busca superar a histórica fragmentação de políticas nacionais, como as de habitação, transporte, saneamento e meio ambiente.

Os três ministérios têm implementado medidas concretas, especialmente no âmbito do financiamento e do desenvolvimento de capacidades subnacionais, para tornar as cidades mais resilientes e com menor emissão de gases de efeito estufa.

4.1. Principais ações do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)

O MCTI atua no suporte científico e tecnológico, essenciais para a compreensão da vulnerabilidade e o desenvolvimento de soluções. O Ministério contribui para o Programa Cidades Verdes Resilientes com dados e conhecimento, o que evidencia a necessidade de políticas inclusivas e a importância de medir os impactos de eventos como as ondas de calor, que constituem o fenômeno climático que mais mata hoje no mundo.

Neste sentido, o MCTI está desenvolvendo um programa estruturante e integrado, com foco no longo prazo, denominado de [SOS Clima Brasil](#). O referido programa constitui um conjunto de ações e projetos do Ministério que envolve a criação de plataformas como o [AdaptaBrasil](#), que oferece informações sobre riscos climáticos, e o [Sinidu+Clima](#), uma plataforma de dados climáticos para embasar políticas públicas e que foi anunciada na COP 30, devendo entrar em operação a partir de 2028.

4.2. Principais ações do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)

O MMA tem um papel fundamental na governança e na indução de políticas de mitigação e adaptação, utilizando seus instrumentos financeiros e suas plataformas de conhecimento. O Ministério promove a regulamentação das soluções baseadas na natureza (SBN), que são vistas como mecanismos de multibenefício e como uma forma de aplicar a solução para a resiliência. O [Programa Cidades-Modelo Verdes Resilientes](#) inclui medidas rápidas, como o Programa Nacional de Arborização, que se enquadra em projetos SBN de curto prazo e é considerado uma ação de mitigação (pelo impacto da remoção de carbono da atmosfera) e de adaptação (pelo conforto térmico trazido pelas árvores).

A iniciativa [AdaptaCidades](#), coordenada pelo MMA, faz parte do Programa Cidades Verdes Resilientes e foca em medidas específicas para a adaptação climática no meio urbano, em especial no apoio para a elaboração de planos municipais e regionais de adaptação. Conta hoje com a adesão de todos os estados da Federação, alcançando 581 municípios no País. Tem a meta de fornecer capacitação para, ao menos, 1.175 técnicos municipais e estaduais. Durante a COP 30, em Belém (PA), o MMA lançou o [Pacto pelas Cidades Verdes Resilientes](#), com o objetivo de convocar novos municípios para a adesão ao programa homônimo.

O [Banco de Projetos do PCVR](#) mapeia os projetos urbanos no País e conecta projetos submetidos por entidades subnacionais a instituições financeiras e de cooperação técnica. Trata-se de uma ferramenta importante para a mitigação climática, pois acelera a transição para uma economia e para atividades de baixo carbono que são subfinanciadas, permitindo o avanço das ações e dos instrumentos.

O MMA gerencia o [Fundo Clima](#), que opera em duas modalidades: a reembolsável – pela via do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com fontes onerosas – e a não reembolsável – sujeita a limites de gastos, com cerca de R\$ 400 milhões/ano –, voltada para projetos menores.

4.3. Principais ações do Ministério das Cidades

O referido órgão federal tem realizado muitas ações no PCVR. A nova Secretaria Nacional de Periferias (SNP) possui interface direta com o programa e promove um olhar diferente para as periferias, focando em infraestrutura e urbanização, em vez de limitar as políticas públicas dessas localidades à segurança pública. A SNP tem trabalhado com iniciativas (editais) voltadas à implementação de soluções baseadas na natureza.

Em 2025, o Ministério das Cidades disponibilizou R\$ 5 milhões para apoiar o desenvolvimento de planos de desenvolvimento urbano para cidades verdes resilientes e, em apoio à prevenção e à infraestrutura urbana, investiu cerca de R\$ 3,5 bilhões para ações de contenção de encostas e macrodrenagens no Programa Periferia Viva, que também está vinculado ao Programa Cidades Verdes Resilientes.

Vinculado ao Ministério das Cidades está o [Programa Pró-Cidades \(Procidades\)](#), que viabiliza políticas, ao financiar medidas estruturantes com foco no desenvolvimento urbano integrado. O Procidades oferece juros baixos e carência larga, totalizando R\$ 1,3 bilhão em recursos. O referido financiamento, que é operado com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), disponibiliza R\$ 1 bilhão por ano em submissão contínua para estados, municípios e consórcios públicos, dentre outros.

5. Considerações finais

O debate sobre o federalismo climático no Brasil, impulsionado pelo reconhecimento da agenda de mudanças climáticas como pauta prioritária e colaborativa entre os entes federativos, revela uma profunda tensão entre a urgência da crise e a fragilidade estrutural do sistema de governança existente.

Apesar dos avanços observados, especialmente no ano de 2025, a materialização do Compromisso para o Federalismo Climático exige a superação de desafios institucionais, políticos e financeiros que se encontram enraizados na complexidade do federalismo triádico e heterogêneo brasileiro.

A análise da evolução da governança ambiental brasileira demonstra que os municípios emergiram como atores centrais no enfrentamento da crise climática. Desde a criação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) em 1981, quando os municípios integravam o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), apesar da ausência de autonomia administrativa, passando pela autonomia concedida pela Constituição Federal de 1988, até a atual emergência climática, é nos territórios locais que os impactos dos eventos extremos se manifestam e onde as medidas de adaptação, por natureza, devem ser implementadas.

Afinal, cerca de 35% dos municípios brasileiros (1942) estão mapeados como suscetíveis a desastres, o que acentua sua responsabilidade imediata na proteção de comunidades e no provimento de infraestrutura.

No referido contexto, fica nítido que o federalismo ambiental, inaugurado pela Lei nº 6.938/1981 e aperfeiçoado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Complementar nº 140/2011, é insuficiente para atender à agenda da mudança do clima, em razão da sua grande complexidade e intersetorialidade.

A gestão de crises, conforme foi evidenciado pelo desastre no Rio Grande do Sul em 2024, demandou uma cooperação interfederativa robusta, mas também expôs o despreparo generalizado do Governo Federal e dos governos subnacionais. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, por exemplo, ainda não está totalmente implementada, como bem evidencia o fato de que muitos municípios não contam com defesa civil em operação para atender a avisos de risco.

Um dos nós críticos reside na fragilidade de uma arquitetura institucional permanente e de longo prazo que garanta a estabilidade da política climática, independentemente das mudanças de governo. O esforço atual de consolidação do federalismo climático, materializado no Compromisso para o Federalismo Climático (Resolução nº 3/2024) e no Decreto nº 11.495/2023, está concentrado no Poder Executivo Federal.

O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) foi instituído também por um decreto no início do atual mandato presidencial: o Decreto nº 11550/2023. Embora louváveis e essenciais para orientar os executivos em todos os níveis federativos, tais normas não estão ancoradas em uma lei federal.

Essa dependência exclusiva do mandato em vigor representa um risco substancial de descontinuidade ou revogação por futuros governos, especialmente em um contexto de instabilidade política e de resistência (e oposição ao Governo Federal em diversos estados e municípios). Organizações da sociedade civil alertam para a necessidade da institucionalização de um modelo de governança colaborativa com caráter permanente.

Tal modelo exigiria o engajamento e a pactuação no nível do Poder Legislativo, em cujo âmbito atualmente não se verifica um “pacto pelo federalismo climático”. Além disso, a busca por um “centro de gravidade” institucional é prejudicada pelo modelo atual, em que o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) atua na articulação interfederativa, mas não se configura como uma autoridade climática técnica e independente, conforme é defendido pela ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

O financiamento permanece crítico para o avanço da governança multinível. Embora o federalismo cooperativo pressuponha a reciprocidade na viabilização de políticas públicas, o ônus da responsabilidade pela captação de recursos para as políticas climáticas

recai de forma acentuada sobre os municípios, muitos dos quais estão “estrangulados” por excesso de demandas e poucas receitas.

A dificuldade não é apenas de repasse de recursos federais, que é diminuto e carece de institucionalidade clara, mas também de acesso a fluxos financeiros internacionais, uma vez que a maioria dos entes subnacionais tem capacidade de endividamento reduzida ou nula, o que limita o acesso a empréstimos (fontes onerosas). O gargalo do financiamento é ainda mais acentuado para a mitigação, considerando-se que projetos de transição energética e de descarbonização da infraestrutura urbana exigem volumes de capital consideráveis, inacessíveis à maioria das prefeituras.

É fundamental que o federalismo climático construa uma arquitetura financeira adaptada à realidade municipal, conjugando fundos públicos (como o Fundo Clima, que possui modalidade não reembolsável, mas limitada) com outras fontes (*blended finance*), de maneira a garantir que os municípios sem capacidade de endividamento não sejam excluídos do processo de desenvolvimento e implementação de ações climáticas.

O desafio financeiro está intrinsecamente ligado à capacidade técnica e de gestão. A concretização do federalismo climático exige o desenvolvimento contínuo de competências locais para a captação e a gestão de recursos. Iniciativas federais como o Programa Cidades Verdes Resilientes (PCVR) — conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), pelo Ministério das Cidades e pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) — buscam instrumentalizar e capacitar os entes subnacionais.

O Programa Cidades Verdes Resilientes, por meio de ações como o Programa Pró-Cidades (Procidades) e o AdaptaCidades (MMA), configura uma materialização desse apoio federal, buscando superar a fragmentação histórica das políticas setoriais.

Para resumir, o federalismo climático brasileiro precisa construir uma governança multinível e colaborativa que seja democrática, transparente e justa, de maneira que atenda a contento as pessoas, principalmente aquelas que são as mais afetadas pelas mudanças do clima.

Tal medida requer não apenas o reconhecimento do papel dos municípios no enfrentamento da emergência climática, mas também a institucionalização de estruturas de Estado de longo prazo, capazes de sustentar a política climática para além dos mandatos.

A articulação colaborativa deve ser tanto vertical quanto horizontal, além da necessidade de que esteja conectada com as experiências e práticas globais, de modo a garantir que a capacitação e o financiamento cheguem de forma eficaz e regionalizada às áreas prioritárias, transformando os princípios em práticas que realmente atendam às necessidades territoriais específicas.

Afinal, a construção de uma cultura preventiva (e não apenas reativa) é vital para que a gestão de risco se integre ao cotidiano das pessoas.

EQUIPE DO INESC

NOVEMBRO/2025

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Elisabetta Recine
Luiz Gonzaga de Araújo
Romi Márcia Bencke

Conselho Fiscal

Enid Rocha
Augustino Veit

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem – PMAA

Adriana Silva Alves

Equipe de Comunicação

Gabriela Alves
Sílvia Alvarez
Thays Ferrari Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni

Carolina Alves
Cássia Lopes
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Rárisson Sampaio
Sheilla Dourado
Teresa Ruas
Thallita de Oliveira

Educador Social

Markão Aborigine

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eduarda R. Aguiar Figueiredo
Eugênia Christina Alves
Ferreira
Isabela Mara dos Santos da
Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiário

Andrey Felype

Revisão gramatical

Paulo Castro
(Books Maze Publishers)

APOIO INSTITUCIONAL

CLUA – Climate and Land Use
Alliance

ETF – Energy Transition Fund
Fastenaktion

FDCC (T.F. 1/2024)

Fundação Charles Stewart
Mott

Fundação Ford

Fundação Heinrich Böll

Fundar

Fundo Malala

ICS – Instituto Clima e
Sociedade

KNH – Kindernothilfe

OSF – Open Society
Foundations

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

SEJUS (T.F. 18/2024)

WRI – World Resources
Institute

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura
– Edifício Márcia. CEP: 70.307-900 - Brasília/DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br

Página Eletrônica: www.inesc.org.br

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