



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas -FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

MARIA VALENTINA SOUZA PASSADOR

**RELAÇÕES FEDERATIVAS, TRANSVERSALIDADE E
INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE
RECONSTRUÇÃO DO PLANO CLIMA ADAPTAÇÃO**

BRASÍLIA – DF

2025

MARIA VALENTINA SOUZA PASSADOR

**RELAÇÕES FEDERATIVAS, TRANSVERSALIDADE E
INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE
RECONSTRUÇÃO DO PLANO CLIMA ADAPTAÇÃO**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Fernanda Natasha Cruz

BRASÍLIA – DF

2025

MARIA VALENTINA SOUZA PASSADOR

**RELAÇÕES FEDERATIVAS, TRANSVERSALIDADE E
INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE
RECONSTRUÇÃO DO PLANO CLIMA ADAPTAÇÃO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de
Brasília do (a) aluno

Maria Valentina Souza Passador

Professor Doutor, Fernanda Natasha Bravo Cruz
Professora-Orientadora

Professor Doutor, Mauro G. M. Cappellaro,
Professor-Examinador 1

Brasília, 14 de julho de 2025

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, João Luiz e Claudia Passador, professores universitários e incansáveis defensores do conhecimento, que, com o exemplo cotidiano de compromisso com a ciência, com as políticas públicas e com a defesa dos direitos humanos, me ensinaram o verdadeiro papel da educação como caminho para a cidadania. Este trabalho é, sobretudo, fruto da inspiração que encontro em suas trajetórias e valores.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade de Brasília, instituição pública que representa, de forma viva, o compromisso com a democratização do ensino, com a produção crítica do conhecimento e com a formação de profissionais capazes de enfrentar os desafios complexos do nosso tempo, das desigualdades históricas à emergência climática. É nesse espaço plural, diverso e comprometido com o interesse público, no qual encontrei acolhimento e pertencimento, mesmo muito longe de casa.

Sonho este que não teria sido possível sem o apoio incondicional dos familiares. Aos meus pais, João e Claudia, expresso minha gratidão mais profunda. Em nossa casa, os livros, a arte e o debate crítico sempre foram parte da formação, não apenas intelectual, mas cidadã. Suas trajetórias inspiraram-me a enxergar nas políticas públicas um caminho legítimo de ação e esperança. Nesse sentido também meus agradecimentos aos meus irmãos, Matheus e Pedro, pelo zelo constante, pelo apoio silencioso e pela generosidade de estarem sempre ao meu lado, celebrando cada conquista como se fosse deles.

Agradeço, com ternura, aos meus avós, Diva e Zé Luiz, Alicio e Eleny, por me presentarem com uma infância marcada pela alegria, imaginação e afeto. À minha família como um todo, por suportarem a ausência e a saudade com generosidade, compreendendo que a distância também é uma forma de me ver crescer, através da educação.

Ao meu companheiro, Ricardo, agradeço por ter sonhado junto, cursar o mesmo caminho, e transformar Brasília em lar. Sua presença e generosidade tornaram mais leve a travessia da vida adulta, e mais bonito o compromisso com o futuro. Às minhas amigas femininas, mulheres que me acompanham desde a infância e aquelas que encontrei ao longo da trajetória acadêmica, minha profunda gratidão. Em especial à minha melhor amiga, Manoela, personificação de uma amizade verdadeira, que ultrapassa qualquer distância e tempo, sendo porto seguro nos dias difíceis e celebração nos dias felizes.

À Prof. Dra. Fernanda Natasha, minha orientadora, agradeço a orientação atenta, generosa e instigante ao longo deste percurso. Sua referência intelectual no campo da transversalidade foi fundamental para aprofundar os horizontes desta pesquisa e reafirmar o rigor e o compromisso que o conhecimento exige. Estendo também minha gratidão ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB, espaço essencial na minha formação, onde pude me adentrar na pauta ambiental de forma crítica e aplicada. Foi nesse espaço, sob a orientação do Prof. Dr. Mauro Cappellaro, que fui introduzida à temática da adaptação às mudanças do clima, articulada à gestão pública responsável e sensível às urgências do nosso tempo.

A UnB é, para mim, mais do que uma universidade, é um projeto de sociedade que afirma, com coragem, a liberdade de ensinar e de aprender, com a dignidade de uma educação transformadora.

"Talvez o que esteja faltando para a humanidade seja aprender a escutar. Escutar a Terra, escutar os rios, escutar os povos que ainda guardam o conhecimento de como viver sem destruir".

Ailton Krenak

RESUMO

Na mitigação das mudanças climáticas, qualquer esforço realizado por indivíduos, cidades, empresas ou países gera benefícios globais, pois a redução das emissões de gases de efeito estufa contribui para a estabilidade climática em escala planetária. A adaptação, por outro lado, trata-se de uma decisão local e seu efeito e alcance são também unicamente locais. Razão pela qual a estrutura das relações federativas são tão fundamentais para a adaptação mútua dos diferentes níveis de governo. No Brasil, a extinção da Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas durante a gestão 2019-2022, aliada ao enfraquecimento de instituições ambientais e científicas, resultou em retrocessos na agenda climática. Diante da urgência de ação e comprometimento governamental em relação à temática climática, o atual governo federal tem avançado na agenda de políticas de adaptação às mudanças do clima, dentre elas, a atualização do Plano Nacional de Mudança Climática. Ao longo do seu processo de formulação, com a participação de governo, sociedade civil e instituições científicas, a palavra “transversalidade” foi recorrente para descrever a rede de atores envolvidos. Previsto para iniciar sua fase de implementação em 2025, o Plano Clima contém as estratégias nacionais de adaptação, e diretrizes para ações locais. Nessa ótica, o presente trabalho busca analisar as relações federativas na atual governança climática, incluindo instrumentos que viabilizem a ação pública transversal e a adaptação multinível. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e observação. Os resultados apontam para um mapeamento das interações entre diferentes fóruns, instrumentos e dispositivos de adaptação existentes, os quais evidenciam a presença da transversalidade institucional na atual agenda governamental. No entanto, essa presença ainda se mostra fragilizada pela ausência de coordenação e pela desarticulação entre os atores envolvidos, além da persistência de desafios relacionados à capacitação dos entes locais e à necessidade de maior transparência no processo de formulação das políticas, por parte dos órgãos que integram a governança climática.

Palavras-chaves: adaptação, governança climática, políticas públicas, transversalidade, federalismo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Universo da Pesquisa.....	28
Figura 2: Estrutura de Governança Climática - Adaptação.....	31
Figura 3: Articulação de Atores no Processo de Adaptação.....	35
Figura 4: Articulação Institucional Adapta Cidades.....	41
Figura 5: Mecanismo Governamentais para Adaptação Climática.....	46
Figura 6: Capacidade de Pagamento dos Municípios (2023)	53
Figura 7: Síntese de análise de resultados.....	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Informações sobre entrevistas realizadas.....	28
Tabela 2: Estrutura do Sisnama.....	34
Tabela 3: Instrumentos de Cooperação.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente

ABM – Associação Brasileira de Municípios

ANAMA – Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente

CAPAG – Capacidade de Pagamento

CIM – Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

FNP – Frente Nacional de Prefeitos e Prefeitas

MCID – Ministério das Cidades

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MMA – Ministério do Meio Ambiente

PCVR – Programa Cidades Verdes Resilientes

PNMC – Plano Nacional sobre Mudança do Clima

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Contextualização do Tema	13
1.2 Pergunta de Pesquisa	18
1.3 Objetivos	18
1.4 Justificativa	19
2. REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 Governança do Clima	20
2.1.1 Adaptação como Problema Local	22
2.2 Coordenação Federativa Ambiental	23
2.3 Instrumentos e Instrumentação da Ação Pública	24
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	26
3.1 Caracterização dos Instrumentos de Pesquisa	26
3.2 Procedimentos de Coleta e Análise de Dados	27
4. RESULTADOS	30
4.1 Fóruns Relevantes à Promoção das Relações Federativas	30
4.2 Instrumentos e Dispositivos de Adaptação	37
4.2.1 Instrumentos Legislativos e Regulatórios	37
4.2.2 Programas Governamentais de Adaptação (Adapta Cidades)	42
4.2.2.1 Dilemas sobre as Práticas de Interação Participativa	45
4.2.3 Instrumentos Comunicacionais e Informativos	46
4.2.3.1 Dilemas sobre as Práticas de Interação Participativa	48
4.2.4 Instrumentos Econômicos e Fiscais	51
4.2.4.1 Dilemas sobre as Práticas de Interação Participativa	52
4.3 Sessão de Síntese de Resultados	58
5. CONCLUSÕES	62
6. REFERÊNCIAS	65

APÊNDICE	71
-----------------------	-----------

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do tema

A Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009), é considerada um instrumento da política climática brasileira desde 2009 e serviu para oficializar os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima (BRASIL, 2009, art. 5º). Na esfera das políticas públicas, a formulação da norma significou destaque nas discussões sobre estratégias e alternativas voltadas para o enfrentamento das mudanças climáticas no Brasil, alinhado ao desenvolvimento econômico-social pautado na proteção do sistema climático.

Nesse sentido, as diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima estabelecem a execução de políticas, programas e planos setoriais, voltados para ações de mitigação e medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade nos âmbitos ambiental, social e econômico (Brasil, 2009, art. 5º). Dentre os instrumentos executores, estão o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, o Plano de Adaptação à Mudança do Clima.

O Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), apresentado oficialmente no Palácio do Planalto em dezembro de 2008, teve foco principalmente em medidas voluntárias de mitigação e trouxe vagamente o termo de adaptação para suas metas, sem estar incluído nos objetivos do plano. O termo aparece somente como um subitem da política, presente no capítulo “impactos, vulnerabilidade e adaptação” (Obermaier, 2011).

Contudo, o debate sobre adaptação começou a ser integrado de forma incremental durante os últimos anos, especialmente em países em desenvolvimento que enfrentavam os impactos mais severos das mudanças climáticas. Na Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 2010 (COP 16), realizada em Cancún, México, foi possível evidenciar a inserção do tema mais forte na agenda global, as partes afirmaram que a adaptação deve receber a mesma prioridade que a mitigação. Mesmo que de forma atrasada, já havia um conhecimento que a adaptação seria indispensável, em virtude do ritmo das ações de mitigação.

Nesse sentido, em 10 de maio de 2016, por meio da Portaria nº 150, foi instituído o Plano de Adaptação à Mudança do Clima, a primeira tentativa significativa do governo em abordar a adaptação às mudanças climáticas de forma sistemática. Embora tenha representado um avanço significativo na agenda de adaptação climática do Brasil, foi elaborado em um contexto com desafios próprios relacionados à integração e coordenação setorial dos atores, além da baixa divulgação e participação social na construção do plano (Menin, 2018).

Durante a gestão 2019-2022 do governo federal, nas primeiras semanas de governo, a Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi extinta, em conjunto com uma sequência de ataques às instituições ambientais, científicas e não governamentais do país, fatores que contribuíram para o enfraquecimento da agenda climática como um todo (Fonseca et al, 2023, Capellari et al 2020, Miguel, 2023). Ademais, de acordo com relatório “*Adaptation Gap Report*” do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) publicado em 2023, o progresso na adaptação climática global está desacelerando em todas as frentes, quando deveria progressivamente acelerar para acompanhar o aumento dos impactos e riscos associados às mudanças climáticas, principalmente em países em desenvolvimento.

Diante da urgência de ação e comprometimento governamental em relação à temática climática, desde 2023 o atual governo federal tem avançado na elaboração de políticas de adaptação à mudança do clima. O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), principal órgão responsável pelo tema, aprovou, junto ao colegiado de 18 Ministérios, resoluções para reestruturar a política climática, incluindo, a atualização do Plano Nacional de Mudança Climática, o Plano Clima (Brasil, 2023).

Conforme o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (2023), o plano, paralisado no último governo, será reformulado em três frentes: mitigação, adaptação e estratégias transversais. Parte da atualização conta com quatro grupos técnicos, um especificamente voltado para adaptação, que foi responsável por elaborar a proposta de Estratégia Nacional de Adaptação e dos Plano Setoriais de Adaptação, entregues em 2025, como propostas de implementação para anos subsequentes.

Quando o assunto é voltado para a pauta ambiental, a palavra “transversalidade” foi utilizada por diversos membros de alto escalão da atual gestão. Durante seu discurso de posse,

a Ministra Marina Silva ressaltou: “A transversalidade não é mais um desejo, um sonho, é uma realidade, descrita nas estruturas organizacionais de todas as novas pastas da Esplanada” (Brasil, 2023).

Sob uma perspectiva da inserção do conceito na gestão pública brasileira, entende-se que até o período de redemocratização, as políticas públicas eram caracterizadas pela forte centralização financeira, desagregação institucional, caráter setorial, sem articulação entre diferentes áreas e baixa participação social na formulação das políticas e controle da ação estatal (Farah, 2001). Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, o governo instituiu uma agenda democrática, com o intuito de efetivar e ampliar os direitos sociais e a descentralização participativa. Movimento este que exigiu um aumento de temas e atores comprometidos na concretização das políticas públicas (Marcondes; Sandim; Diniz, 2018).

A partir desse cenário, a integração de ações passa a prevalecer dentro dos arranjos de coordenação e a transversalidade começa a ganhar visibilidade em diferentes níveis federados como estratégia ou diretriz para a ação governamental. Sobretudo para solucionar problemas públicos complexos e cumprir com a nova agenda governamental na busca de integração de direitos (Papa, 2012; Reinach, 2013).

Como referido anteriormente, o período de redemocratização do país foi um grande avanço dentro da ampliação de direitos, incluindo na temática ambiental. À vista disso, o movimento ambientalista lutou pela inclusão do Capítulo do Meio Ambiente à Constituição Federal de 1988, que estabelece:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988, art. 225, caput)

Nesse sentido, o ordenamento constitucional vigente reconhece um meio ambiente saudável e preservado, como bem público, no âmbito de competências comuns e concorrentes entre União, Estados e Municípios. Além de legitimar a multiplicidade de atores, seja o governo e as instituições formais que compõem os Estados, ou grupos e indivíduos do setor privado e organizações não governamentais (Moura, 2016).

Logo, a questão ambiental deve permear todas as instâncias de governo. Caráter este que demanda disposição e adesão por parte dos demais entes da federação, para assim, tornar

a formulação ou execução das políticas ambientais federais efetivas, a partir de uma cooperação intergovernamental (Moura, 2016). É crucial, portanto, desenvolver mecanismos que facilitem a articulação entre os diferentes atores e incorporem, a longo prazo, estratégias transversais vinculadas às políticas setoriais do governo. Para assim, o Brasil conseguir estabelecer a política climática de forma transversal por todas as esferas governamentais, econômicas e níveis de governo.

A atual estrutura do governo é composta por 37 ministérios, onde a sustentabilidade foi inserida nas atribuições de 19 pastas, na forma de estruturas, programas ou competências. Ainda assim, a atual organização do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), reforça a rede de múltiplos atores, a partir da inclusão de uma Câmara de Participação Social, uma Câmara de Articulação Interfederativa e uma Câmara de Assessoramento Científico, todas voltadas à implementação, monitoramento e avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Brasil, 2023).

De acordo com o Decreto nº 12.040, de 21 de março de 2024:

Art. 5º-G. Fica instituída, no âmbito do CIM, a Câmara de Articulação Interfederativa, instância consultiva com o objetivo de 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:

I - propor ao CIM, por meio do Sub Comitê-Executivo, recomendações para o aperfeiçoamento, elaboração e implementação de instrumentos e políticas setoriais e transversais sobre mudança do clima, incluídas as estratégias de mitigação e adaptação constantes do **Plano Nacional sobre Mudança do Clima** e de suas atualizações;

II - contribuir para o alinhamento entre as políticas nacionais, setoriais e transversais e as políticas e contextos regionais e locais;

III - fomentar a elaboração de planos estaduais, distritais e municipais de mitigação e adaptação à mudança do clima, observadas as diretrizes federais e as disposições da PNMC; e

IV - monitorar a implementação da política climática no âmbito subnacional e reportar ao Subcomitê-Executivo.

A atribuição da temática aos ministérios, secretarias, subsecretarias e diretorias reflete os primeiros passos para concretizar a transversalidade na política ambiental e a vontade política governamental de integrar a mudança climática em todas as esferas do governo (Talanoa, 2023). Contudo, é necessário que as atribuições de cada pasta se tornem visíveis e

efetivas em conjunto, além da necessidade de definir efetivamente as estruturas de coordenação federativa e ministerial, mecanismos fundamentais para a implementação da transversalidade e suas formas de atuação (Prizibiszki, 2023).

O arcabouço institucional previsto para políticas de meio ambiente, institui um modelo de gestão que prevê o estabelecimento de um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pelo controle e preservação ambiental. Nesse contexto, os órgãos de meio ambiente municipais, em colaboração com os órgãos estaduais e federais, formam o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Trata-se, portanto, de uma gestão compartilhada, ao implementar suas políticas nacionais, a presidência não pode evitar passar pela rede dos governos subnacionais e, portanto, precisa atuar com sucesso no nível da política local. Em um sistema federal, isso frequentemente significa oferecer incentivos na forma de subsídios e definir as condições para sua entrega. (Villanueva, 2000, p. 38).

Nesse sentido, esta pesquisa tem por objetivo analisar, a partir do Grupo de Trabalho Temporário de Adaptação, em especial no âmbito da atuação dos atores relacionados à articulação interfederativa do CIM, como se dão as relações federativas, nas estratégias de reconstrução do Plano Nacional de Mudança Climática durante o terceiro governo Lula.

Sobredito, a complexidade das mudanças climáticas e a natureza multifacetada do tema transcende os limites setoriais tradicionais, evidenciando a necessidade de articulação entre diferentes setores e níveis de governança. Complexidade que motiva, portanto, considerar a transversalidade e o uso de instrumentos que viabilizem a ação pública transversal.

A ação pública transversal é caracterizada pela presença de lógicas e atores estatais junto aos não-estatais em processos complexos, que tomam conta questões multidimensionais que não se restringem a dinâmicas setoriais específicas, mas abrangem a diversidade de segmentos, institucionalidades e entes federativos. Processos que se dão em fóruns híbridos formalmente estabelecidos para realizar interação entre sociedade civil e sociedade política. São arenas dotadas de uma composição multiatorial, com certa capacidade dialógica e que produzem orientações e regulamentos sociotécnicos através de processos interacionais e instrumentos para a viabilização da ação pública transversal (Cruz, 2020, p. 25).

Entende-se os espaços descritos acima, quais sejam, no âmbito do CIM, Câmaras Técnicas, GTT Adaptação e demais órgãos que integram a articulação interfederativa, como fóruns híbridos multiatoriais, que exigem uma articulação de instrumentos e atores de

diferentes esferas federativas que seja capaz de responder às complexidades apresentadas pela questão climática.

1.2 Pergunta de pesquisa

Como se deram as relações federativas na reconstrução do Plano Nacional de Mudança Climática, durante o terceiro governo Lula, entre março de 2024 e junho de 2025, com ênfase nas políticas de adaptação?

1.3 Objetivo Geral:

Compreender como se deram as relações federativas na reconstrução do Plano Nacional de Mudança Climática, durante o terceiro governo Lula, entre março de 2024 e junho de 2025, com ênfase nas políticas de adaptação?

Objetivos específicos:

- Catalogar os fóruns relevantes à promoção das relações federativas do Plano Clima;
- Identificar atores e práticas de interação entre os representantes de diferentes esferas federativas no que tange à adaptação às mudanças climáticas;
- Investigar instrumentos e dispositivos de adaptação que vêm sendo estabelecidos no processo de governança climática interfederativa;
- Interpretar como a transversalidade vem sendo tratada no processo da governança da adaptação climática no que tange à ação pública municipal, estadual e às relações federativas.

1.4 Justificativa

O Brasil desempenha um papel de destaque no cenário global em relação às mudanças climáticas, sendo um país com vastos recursos naturais e uma das maiores biodiversidades do

planeta. Ao mesmo tempo, enfrenta desafios significativos, especialmente no que diz respeito ao fortalecimento das capacidades dos governos locais e regionais para lidar com as estratégias de adaptação climáticas. A urgência dessa agenda e a necessidade de colaboração nacional tornaram-se ainda mais visíveis após os eventos extremos (Capellaro et al., 2020; Fonseca et al., 2023; Instituto Talanoa, 2023; PNUMA, 2023).

Desse modo, a Política Nacional sobre Mudança do Clima estabelece um compromisso voluntário de redução de emissões que depende da colaboração e articulação entre os diversos níveis de governo para ser atingido. Sobredito, a implementação de medidas de adaptação aos impactos das mudanças climáticas é uma iniciativa que possui forte dimensão regional e local.

Ademais, dada a complexidade da governança do clima, a pesquisa busca ser inovadora à medida em que questionará se a transversalidade está sendo considerada também nas orientações federativas ou se é percebida apenas como orientação para a União. Trazendo uma base teórica da sociologia da ação pública, será analisada a instrumentação da coordenação federativa desses processos de adaptação climática.

A atuação das instâncias criadas na estrutura de governança climática, trata-se de possíveis arenas para investigar a real inclusão de atores subnacionais. Assim, a pesquisa se justifica pela necessidade de avaliar criticamente até que ponto as políticas de adaptação climática no Brasil estão de fato promovendo um diálogo intersetorial e multiescalar ou se limitam a uma abordagem burocrática.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Governança do clima

Em meados dos anos 1980, cientistas identificaram uma variação na temperatura global, acima da considerada natural, o que se devia, em grande medida, às emissões antropogênicas de gases de efeito estufa (GEE). Preocupação que proporcionou também, a descoberta do buraco da camada de ozônio, bem como os riscos que as mudanças climáticas representavam à humanidade e aos ecossistemas (Teixeira, Molleta, Luedemann, 2016).

Nesse sentido, foi criado um complexo regime de clima, que abrange instituições criadas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), iniciativas de grupos de países como G8 e G20, e iniciativas bilaterais. Abrange também, o estabelecimento do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) como órgão intergovernamental responsável por subsidiar mandatários com informações científicas e suas implicações políticas sobre questões de mitigação e adaptação, além de outros regimes regionais, internacionais e regulatórios (Inoue, 2016).

Diante da complexidade da temática, não há um marco analítico único sobre a governança do clima. A maioria dos estudos sobre o conceito focou no desenvolvimento do regime internacional de mudanças climáticas e nos acordos que o compõem. Contudo, alguns autores, buscam reconhecer diferentes dimensões analíticas presentes nos processos que envolvem a governança climática global.

Para Bulkeley e Newell, a compreensão limitada da natureza global das mudanças climáticas resultou em um foco restrito na dimensão internacional, visto que são os Estados que assinam acordos e participam de instituições globais. Nessa ótica, as outras escalas dos processos decisórios, que influenciam tanto as emissões de gases de efeito estufa quanto a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, têm sido negligenciadas (2010 *apud* Inoue, 2016, p.98).

Noção que também se relaciona ao conceito de Earth System Governance, abordagem acadêmica e de governança voltada para a compreensão e o enfrentamento dos desafios complexos relacionados à governança ambiental e climática em escala global, centrado na ideia de que a governança do meio ambiente não se dá apenas as instituições internacionais, mas também ações em nível local, nacional e regional:

A governança do sistema terrestre abrange mais do que os problemas dos "bens comuns globais", mas também problemas locais, desde a poluição atmosférica à preservação das águas, ao tratamento de resíduos ou à desertificação e degradação dos solos. A governança do sistema terrestre exige assim a integração da investigação sobre governança a todos os níveis. Tem de fazer a ponte entre escalas, desde a global à local (Biermann, 2007).

Os autores defendem, portanto, o problema climático como multinível, envolvendo diversos níveis de governança (local, regional, nacional e internacional), além de novas esferas e arenas que atravessam fronteiras para buscar soluções resultando na emergência de novos arranjos de governança em todos os níveis de organização social.

Para mais, Rittel e Webber (1973) elencam as principais características dos problemas perversos que os tomadores de decisões devem considerar ao escolher as ferramentas para a delimitação e resolução do problema. Sendo a mudança climática induzida pelo homem um exemplo de “*super wicked problem*”, devido às quatro características dominantes: não há autoridade central, aqueles que estão causando o problema procuram resolvê-lo, o futuro está sendo descontado irracionalmente, e o tempo está se esgotando (Cashore, 2007). Fatores que reforçam a necessidade de uma orientação epistemológica e teórica para política e planejamento da governança climática.

Ao traduzir melhor essas características, entende-se que o problema por si só exige transversalidade, na medida que as decisões necessárias para mitigar seus impactos não estão totalmente sob o controle dos tomadores de decisão das autoridades públicas, por se tratar de uma questão que afeta diversos setores econômicos, sociais e políticos, exigindo coordenação entre múltiplos níveis de governo e áreas de atuação. Ademais, as mudanças climáticas representam, evidentemente, o exemplo mais ilustrativo que o tempo está se esgotando, onde a falta de ações a longo prazo, resultará cada vez mais, no aumento de danos às comunidades humanas e ecossistemas, bem como mudanças não lineares e eventos catastróficos (Levin et al., 2012).

Dessa forma, a concepção das políticas voltadas a problemas complexos depende fundamentalmente de um arranjo de instrumentos de identificação, avaliação e implementação das alternativas para atender os objetivos complexos. Combinação que demanda uma rede de múltiplos campos e atores, para assim, se obter a interação necessária de capacidades analíticas, gerenciais e políticas que viabilizem formas de ação efetivas (Mukherjee; Bali, 2019).

Portanto, para além de conceito, a transversalidade é um instrumento organizacional cuja principal função é fornecer capacidade estatal para temas cuja estrutura clássica se mostra ineficiente. E pressupõe, ainda, a presença de alguns mecanismos para o seu desempenho e funcionamento da dinâmica transversal (Serra, 2005; Brugué et al., 2015).

2.1.1 Adaptação como problema local

De acordo com a definição do IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, 2014), a adaptação refere-se ao processo de ajuste de sistemas naturais ou humanos em resposta a estímulos climáticos reais ou esperados, ou seus efeitos, de modo a moderar os danos, explorar oportunidades benéficas ou lidar com as consequências.

Sobredito, são os governos nacionais que lideram e participam dos diálogos em relação aos acordos climáticos globais, ainda que todas as ações pactuadas afetam a esfera local, seja estado, municípios ou cidades. Nesse sentido, a mitigação de emissões fica sob responsabilidade conjunta de todos os países, enquanto a adaptação é do interesse individual de cada região específica. A problemática permanece sendo global, mas caso não ocorra a adaptação das cidades, não há uma autoridade central que se responsabilizará, e os mais prejudicados serão os cidadãos locais (Margulis, 2020).

Dessa forma, Margulis (2020, p. 119) enfatiza que essa é uma diferença fundamental entre mitigação e adaptação: “Na mitigação, o esforço de qualquer pessoa, cidade, empresa ou país beneficia a todos os demais no mundo todo. A adaptação, no entanto, é um problema de decisão local e seu efeito e alcance são também unicamente locais”. Dentro dessa ótica, entende-se a responsabilidade das diferentes esferas de governo, no qual os governos nacionais podem e devem promover recursos e subsídio técnico aos governos locais, para que seja possível, estes implementarem estratégias de adaptações a partir de suas condições locais específicas.

Ainda assim, países em desenvolvimento enfrentam um déficit significativo na adaptação às condições climáticas atuais. Segundo Patrícia Pinho (2022), coordenadora do capítulo sobre “Pobreza, Modos de Vida e Desenvolvimento Sustentável” do IPCC (AR6), o Brasil, em termos de maturidade para a adaptação climática, está no mesmo nível de alguns países africanos, dado a sua alta vulnerabilidade socioambiental. A pesquisadora observa que os impactos mais severos afetam as populações ou regiões do Sul Global, onde as altas concentrações de pobreza e desigualdade social limitam a capacidade de resposta. No Brasil,

dos 5.570 municípios, 2.816 não possuem instrumentos para a gestão de riscos e prevenção de desastres, evidenciando uma baixa capacidade adaptativa (Munic, 2020).

De acordo com o Sumário para Formuladores de Políticas, presente no Relatório Síntese do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas de 2023, a ação climática eficaz depende de um forte compromisso político, de uma governança multinível bem coordenada, e de uma estrutura institucional com leis, políticas e estratégias adequadas sua efetividade. Segundo o IPCC (2023, p. 49): “Instituições eficazes locais, municipais, nacionais e subnacionais criam consenso para a ação climática entre diversos interesses, permitem a coordenação e informam a definição de estratégias, mas requerem capacidade institucional adequada.

2.2 Coordenação federativa ambiental

O federalismo é um sistema de organização territorial do Estado pautado pela autonomia e autoridade dos entes federativos no território de sua jurisdição. A partir da Constituição Federal de 1988, a proteção ambiental foi enquadrada no âmbito das competências comuns e concorrentes entre União, Estados e municípios. Nesse sentido, a atuação dos entes é definida, pelo CF/1988, a partir de competências legislativas (privativas e concorrentes) e administrativas (comuns e exclusivas).

Conforme o artigo 23, incisos VI, VII e VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar" (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, desde 1988, as políticas públicas de âmbito nacional, promovidas por governos centrais, dependem da colaboração dos atores locais para serem eficazes. Seja para adequar os objetivos da política a especificidades locais, harmonizar prioridades conflitantes, ou otimizar o uso de recursos públicos cada vez mais escassos (Neves, 2012). De acordo com o filósofo político Villanueva (2000), a estrutura das relações intergovernamentais desempenha um papel fundamental na eficácia das políticas públicas centralizadas, pois promove uma adaptação mútua e enriquecedora entre as perspectivas nacionais e locais.

Contudo, há uma certa indefinição de competências, que resultam em desafios para homogeneizar a oferta de políticas. Isso se manifesta na falta de adesão de governos subnacionais às políticas nacionais, na incoerência entre as políticas adotadas, atrelado a baixa capacidade de resposta dos municípios. Visto que os governos estaduais e locais estão obrigados a cumprir as legislações nacionais, mas participam apenas em caráter voluntário de programas propostos pelo governo federal (Moura, 2016).

Conforme acentua Arretche (1999, p.81), “a possibilidade de que os governos locais venham a implementar políticas desejadas pelo governo federal depende diretamente da capacidade que tenha este último de induzir os primeiros a adotarem uma dada estratégia de atuação”. O que enfatiza o fato de a competência legal dos entes não indicar alta capacidade de atuação.

Ademais, a necessidade da coordenação federativa ambiental é ainda mais acentuada no setor ambiental, pois, os recursos e os problemas ambientais atravessam, frequentemente, as fronteiras administrativas de um estado ou município (Fiorino, 1995). Dentre os principais exemplos na literatura, estão justamente, os processos de poluição hídrica e atmosférica, tal como as alterações climáticas em todo território brasileiro, em razão da alta taxa de desmatamento nos estados amazônicos. Nessa ótica, o termo “transversalidade” se refere à necessária interferência estatal em áreas, a cargo de outros setores administrativos, capazes de impactar a qualidade ambiental (Neves, 2012).

Portanto, a eficiência institucional na área ambiental depende sobretudo da capacidade de articulação estratégica entre as instituições ambientais com os demais órgãos governamentais e pela capacidade de coordenarem ações transversais (Moura, 2016). Em especial, depende de iniciativas de governos centrais sobre acordos internacionais, associadas a ações descentralizadas realizadas por instâncias intermediárias ou locais de governo, em regime de cooperação intergovernamental vertical (Neves, 2012).

2.3 Instrumentos e instrumentação da ação pública transversal

A instrumentação da ação pública refere-se ao processo de escolha e uso estratégico de instrumentos para alcançar os objetivos das políticas públicas. Trata-se do arranjo e da combinação de múltiplas ferramentas que podem limitar ou potencializar a ação estatal, sendo comumente observadas em políticas transversais — especialmente aquelas voltadas a direitos sociais e/ou ambientais, como, por exemplo, a política climática (Halpern, Lascoumes e Le

Galès, 2014). Portanto, entende-se que a ação pública transversal geralmente ocorre em fóruns híbridos e multiatoriais. Contudo, sua viabilização depende de uma articulação instrumental robusta, entre os diversos atores envolvidos (Cruz, 2020).

Lascoumes e Le Galès definem os instrumentos como dispositivos sociais e técnicos que organizam as relações sociais do Estado com aqueles a quem ele se dirige (Lascoumes e Le Galès, 2007 *apud* Cruz, 2020). Nesse sentido, a ação pública é moldada pelos instrumentos, que são dotados de valores políticos e associados a uma noção de regulação sustentadora, o que permite a materialização das políticas públicas do governo e a elucidação das dinâmicas políticas que as permeiam.

Dessa forma, a noção de ação pública interpreta os nexos de articulação entre atores, instituições, processos e resultados em diferentes níveis e formas de regulação. Constituem em geral, “processos de normatização ou regulamentação sociotécnica que, simultaneamente, articulam, qualificam e democratizam o estado” (Cruz, 2020. p.113).

Os instrumentos podem ser classificados em legislativos e regulamentares, econômicos e fiscais, convencional e indicativo, comunicacionais e informativos e, por fim, normas e padrões (Lascoumes; Le Galès, 2012). O primeiro instrumento importante de ser ressaltado são as normas (leis, decretos, estatutos, resoluções, planejamentos etc.). As normas são instrumentos que exprimem força entre os atores, com características fundamentalmente democráticas, técnicas e científicas, devido ao processo legislativo (Cruz, 2020).

Para além das normas, os instrumentos também são viabilizados por dispositivos ferramentais. Entre os dispositivos estão as dinâmicas organizacionais, como reuniões, conferências, comissões, audiências públicas, entre outras. Dinâmicas que compõem medidas organizacionais, tais como: frequência de reunião, ordem e tempo de fala, critérios para ocupação de cargos e representação política, composição diversificada de setores e segmentos, além de relações de poder, outros instrumentos, como os de caráter iniciático, informativo e comunicacional, não carregam a força legislativa, mas atuam para uma regulação flexível e na representação junto ao público (Cruz, 2020).

Por fim, a operação desse conjunto de instrumentos é tratada como instrumentação da ação pública. A instrumentação materializa a ação governamental dando a possibilidade de compreender os processos e a organização existente, contribuindo para produzir significações, visibilidade e legitimidade junto à sociedade (Lascoumes, Le Galés, 2012).

Quando os problemas públicos vão além dos limites setoriais convencionais da ação pública, a chave para lidar com eles está na articulação eficaz entre diferentes setores de forma integrada e coordenada. Nesta ótica, Fernanda Cruz (2020) propõe que a ação pública pode ser chamada por transversal, na medida em que ocorre em uma instituição estatal que atua de forma articulada e complexa, exigindo interações com outros órgãos para viabilizar suas políticas. Assim como Cruz sugere, a complexidade das mudanças climáticas transcende os limites setoriais tradicionais, exigindo uma resposta coordenada entre diversas áreas e atores, podendo ser refletida na atual tentativa de articulação do governo federal.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Caracterização dos instrumentos de Pesquisa

A pesquisa, de caráter qualitativo, buscou compreender os instrumentos e as relações federativas do Plano Clima a partir de uma análise institucional, junto a estratégias metodológicas presentes na etnografia institucional, incluindo o levantamento documental, a observação participante em espaços de governança e a realização de entrevistas semiestruturadas.

De acordo com Angrosino (2012), a pesquisa etnográfica é uma forma de análise qualitativa no qual a observação participante é o foco principal no estágio da pesquisa, que conta também com outras técnicas como, entrevistas e pesquisa de arquivos. Nesse sentido, dois aspectos chaves são analisados detalhadamente, sendo um aspecto participante e outro não participante. O objetivo principal é oferecer uma visão em profundidade das experiências, comportamentos e interações sociais dos indivíduos dentro de um contexto específico.

O autor também enfatiza, que a etnografia vai além da simples observação, envolve um processo imersivo onde o pesquisador se engaja de maneira significativa com o ambiente e com os participantes da pesquisa. Isso pode incluir a participação ativa nas atividades do grupo, a realização de entrevistas detalhadas e a análise dos contextos dos atores envolvidos. Técnicas que complementam a observação e ajudam a construir uma visão mais abrangente e detalhada do campo de estudo (Angrosino 2012, p.43-45).

Outrossim, Carla Teixeira (2019) aborda como a etnografia pode ser aplicada a contextos institucionais para compreender os processos e dinâmicas dentro das instituições e contextos estatais. Por sua vez, a etnografia institucional pode revelar aspectos das práticas

governamentais e do processo sócio-histórico, bem como a construção das políticas públicas e a dimensão documental dos itinerários burocráticos.

Nessa ótica, o processo inclui a análise das relações de poder e das estratégias utilizadas para gerir e regulamentar as ações, as tendências políticas que moldam a dinâmica institucional e as decisões administrativas, e as práticas de documentação e dos processos burocráticos. Abordagem de pesquisa que promove uma visão transversal de como as políticas são formuladas e implementadas no cotidiano institucional (Teixeira, 2019).

Ainda na perspectiva institucional e das relações de poder, Antônio Carlos de Souza Lima (2002) aborda sobre o conceito de “gestar e gerir” para analisar como a administração pública no Brasil pode tanto refletir quanto intensificar desigualdades e hierarquias em termos de escalas temporais e espaciais. No qual, "gestar" refere-se à formação de dispositivos de poder que organizam e dirigem as populações e territórios, enquanto "gerir" envolve a administração contínua dessas estruturas para assegurar a operação e eficácia do governo central e suas políticas. Processo que, para o autor, pode gerar a “normatização” de costumes heterogêneos, e inserção de moralidades institucionais excludentes no processo de elaboração das políticas.

3.2 Procedimentos de Coleta e Análise de Dados

Portanto, a partir dos conceitos metodológicos descritos, a pesquisa buscou captar as dinâmicas, normas e processos internos dos fóruns híbridos que moldam as políticas e a governança climática. A estratégia metodológica foi construída a partir de uma inspiração etnográfica, particularmente na coleta de dados, mobilizando elementos da etnografia institucional. Tal inspiração permitiu compreender, a partir da observação participante, as dinâmicas, normas e práticas cotidianas que emergem nos espaços institucionais e nos fóruns híbridos de deliberação federativa.

Nesse sentido, o aspecto participante ocorreu por meio de três eventos centrais: duas oficinas do Programa Adapta Cidades, promovidas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), voltadas a representantes estaduais e municipais, realizadas em outubro de 2024; 1º Encontro Cidades Verdes Resilientes, em março de 2025; e o Encontro das Cidades Amazônicas, em maio de 2025. De forma complementar, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com representantes de diferentes esferas institucionais, incluindo a administração pública federal e entidades do campo municipalista. As entrevistas semiestruturadas partiram de uma série de

perguntas-guia, relativamente abertas, mediante um roteiro direcionador (Apêndice 1). As informações relativas às entrevistas estão organizadas na Tabela 1.

Tabela 1: Informações sobre entrevistas realizadas

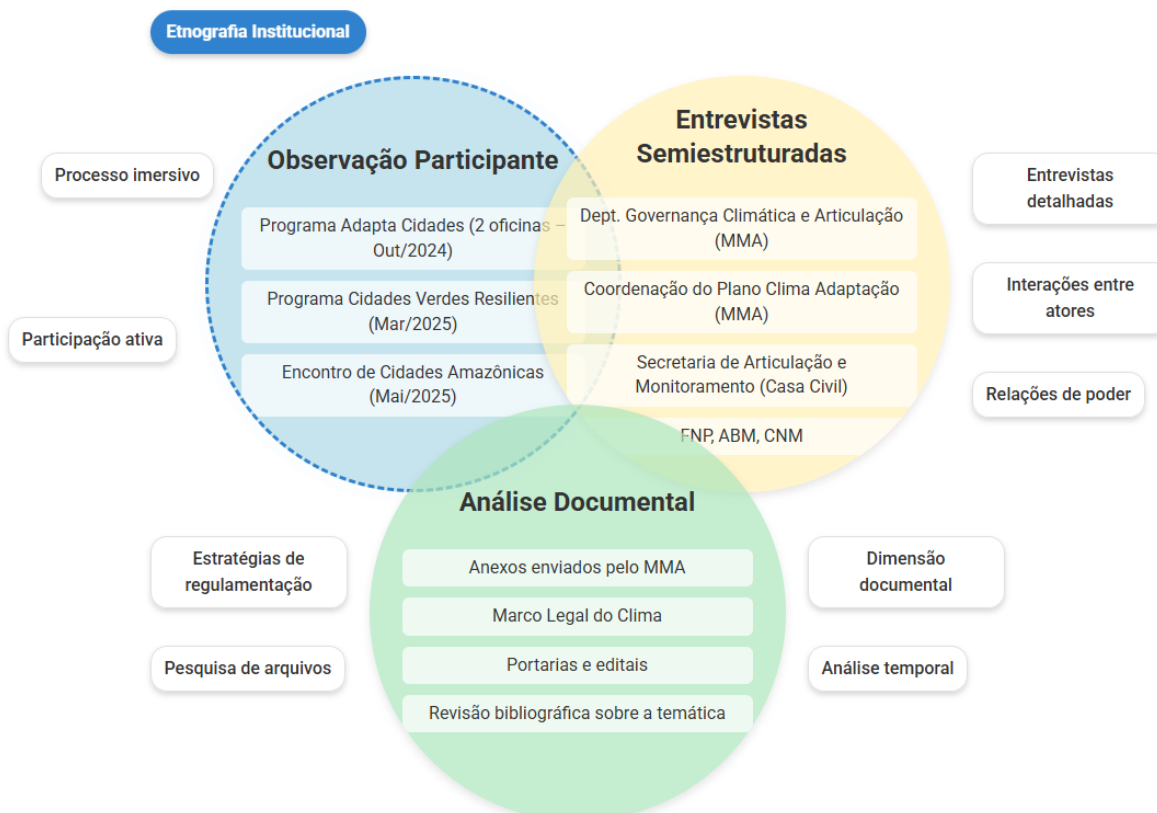
COD	Instituição/ Vínculo	Data	Horário	Duração
Entrevistado 1	DGCA/MMA	25/11/2024	14:00	30.min
Entrevistado 2	Casa Civil	15/01/2025	15:00	1 hora.
Entrevistado 3	FNP	31/01/2025	12:00	50 min.
Entrevistado 4	DPMA/MMA	31/01/2025	15:00	34 min.
Entrevistado 5	ABM	08/05/2025	15:00	1 hora e 12 min.
Entrevistado 6	CNM	03/06/2025	10:00	1 hora e 3 min.

Fonte: Elaborado pela autora

Conforme apresentado no quadro 1, foram realizadas seis entrevistas com atores de diferentes esferas institucionais, sendo quatro conduzidas remotamente e duas presenciais. Todas as entrevistas foram previamente agendadas e autorizadas pelos participantes, com o uso da plataforma Google Meet para as interações virtuais.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas no âmbito do Departamento de Governança Climática e Articulação do MMA (DGov), Secretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, Equipe de Coordenação do Plano Clima Adaptação (MMA) e as entidades municipalistas, Frente Nacional de Prefeitos e Prefeitas (FNP), Associação Brasileira de Municípios (ABM) e Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Figura 1: Universo da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora

No aspecto não participante, a investigação incluiu a análise documental, que contemplou documentos técnicos disponibilizados pelo Departamento de Governança Climática e Articulação do MMA, bem como materiais acessados em portais oficiais dos órgãos envolvidos. O levantamento também abordou o arcabouço legal e normativo da governança climática no Brasil, incluindo leis, decretos e resoluções que se mostraram instrumentos estruturantes como parte da análise documental.

A análise dos dados foi orientada pelo referencial da instrumentação da ação pública, conforme desenvolvido por autores como Halpern, Lascoumes e Le Galès (2014). Assim, a leitura dos materiais coletados privilegiou o entendimento de como instrumentos, normas e dispositivos operam a dinâmica da governança climática brasileira, especialmente no que se refere às relações federativas. Desse modo, ainda que tenha havido inspiração etnográfica na coleta de dados, especialmente na observação direta de espaços institucionais, o processo analítico assumiu um viés mais analítico e interpretativo, atento aos instrumentos, dispositivos e relações de poder que atravessam os fóruns e mecanismos de implementação das políticas de adaptação climática.

4 RESULTADOS

Esta seção está organizada a partir dos objetivos específicos desta pesquisa e do referencial teórico discutido. Contempla os resultados obtidos a partir da coleta dos dados e entrevistas realizadas ao longo do período da residência na Universidade de Brasília no tema da pesquisa, especialmente no Ministério do Meio Ambiente. Considerando o modelo metodológico apresentado, são esses os resultados encontrados.

4.1 Fóruns relevantes à promoção das relações federativas

Para compreender e mapear os fóruns relevantes à promoção das relações federativas do Plano Clima. Foi necessário, a princípio, analisar a atual estrutura de governança climática como um todo.

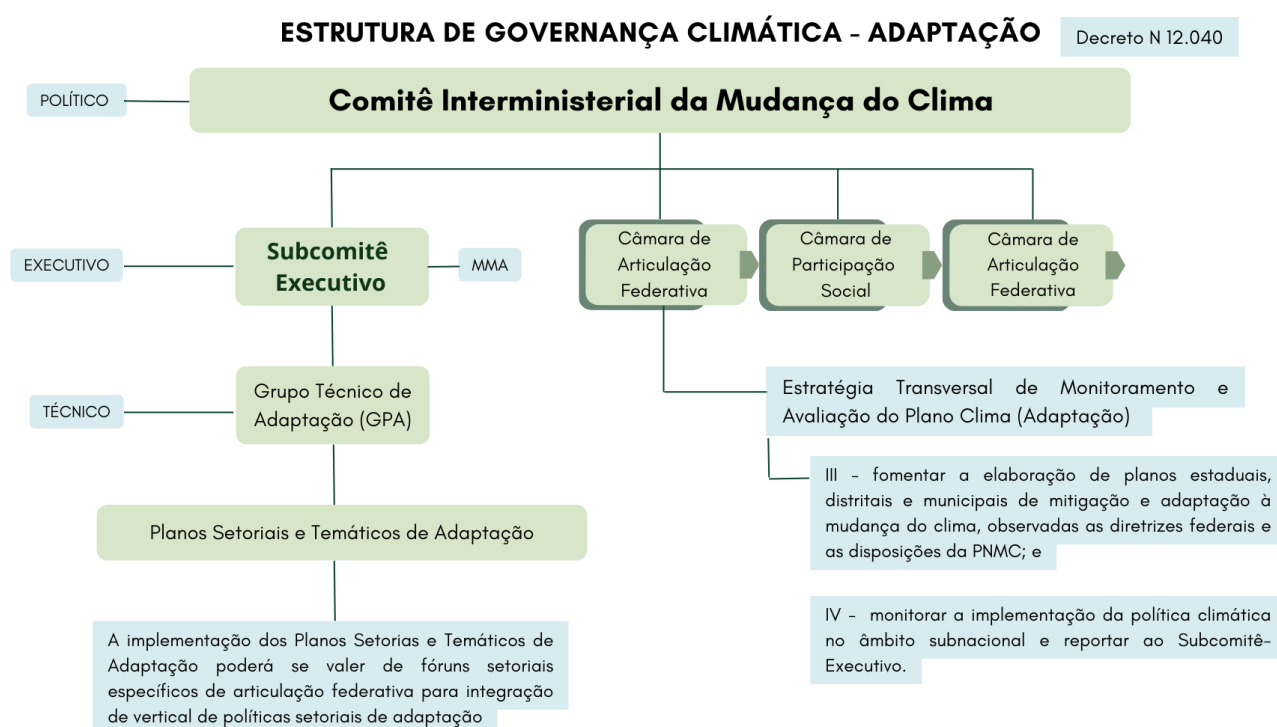
Dentro da atual estrutura de governança climática, há o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), cuja presidência é exercida pela Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria Executiva é de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). Este comitê, recentemente reativado no início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, representa um esforço de retomada das políticas climáticas após um período de descontinuidades e retrocessos na gestão anterior.

O CIM é composto por 24 ministérios, abrangendo tanto pastas setoriais quanto transversais, o que reflete a complexidade e a abrangência das questões climáticas. O comitê realiza reuniões de nível ministerial duas vezes por ano, para a deliberação de políticas e estratégias climáticas.

Ainda no âmbito da estrutura do CIM, existe o Subcomitê-Executivo, que é responsável por assessorar o Comitê em questões técnicas e estratégicas, promovendo a articulação entre ministérios e entidades governamentais para implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). O Subcomitê é representado por secretários e suplentes em cargos de diretoria, representando o nível hierárquico de tomada de decisão. Dentro do Subcomitê há diversos grupos de trabalho: GTT de Mercado de Carbono (Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões); GTT de Revisão da Política de Mudança do Clima; GTT de Mitigação e GTT de Adaptação, e o recentemente criado GTT de Inventários de GEE.

Em 2024, foram instituídas três Câmaras Técnicas de apoio ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), com intuito de ampliar a rede de suporte antes composta pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), criado em 2000 para conectar o governo à sociedade civil. Com o objetivo de descentralizar as discussões climáticas, foram criadas a Câmara de Participação Social, a Câmara de Articulação Interfederativa e a Câmara de Assessoramento Científico.

Figura 2: Estrutura de Governança Climática - Adaptação



Fonte: Elaborado pela autora

Conforme estabelece o Decreto nº 12.040/2024, o artigo 5º-G institui a Câmara de Articulação Interfederativa, com a finalidade de promover a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na formulação, no aperfeiçoamento e na implementação de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. A partir dos diálogos com os atores entrevistados, foi possível compreender que a Câmara, além de desempenhar um papel orientador, terá a função de reunir e centralizar os esforços, programas e instrumentos do Plano Nacional sobre Mudança do Clima voltados aos governos subnacionais, atuando como um repositório estratégico para as políticas de adaptação.

Contudo, as políticas e diretrizes de adaptação, ainda se encontram de certa forma descentralizadas em iniciativas e ministérios diferentes. Visto que, a Câmara de Articulação Federativa ainda está em um processo de implementação, em uma fase inicial de elaboração dos editais de seleção dos integrantes, ainda distante de seu funcionamento de fato.

Nesse contexto, em janeiro de 2024, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) publicou o Decreto nº 12.044, que reestruturou sua organização interna no Ministério. Entre as mudanças, destaca-se a separação das agendas de mitigação e adaptação, resultando na criação do Departamento de Políticas para Adaptação e Resiliência à Mudança do Clima (DPAR), evidenciando a importância de instâncias para coordenar e fortalecer ações voltadas à adaptação climática no país.

Assim, a análise teve como foco o Comitê Interministerial do Clima (CIM), órgão central e técnico do Poder Executivo Federal, com o objetivo de identificar os atores e as práticas de interação entre representantes de diferentes esferas federativas no contexto da adaptação às mudanças climáticas. Contudo, foi perceptível identificar uma diversidade de instâncias e fóruns de pactuação federativa e suas complementaridades. Cenário este que se alinha ao conjunto de instituições, nas três esferas de governo, que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Entre as esferas que favorecem o avanço dos diálogos entre os entes federativos, destacou-se nas entrevistas a criação do Conselho da Federação, considerado um marco relevante na promoção da cooperação federativa. O colegiado, vinculado à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, foi oficializado em 2023 pelo atual governo, e busca fortalecer a articulação entre os diferentes níveis de governo.

De acordo com os entrevistados, o Conselho da Federação constitui uma demanda antiga dos entes federativos, especialmente dos municípios, visando criar um espaço institucionalizado para o debate e construção de políticas públicas em condições de igualdade entre os três níveis de governo. Nesse sentido, as associações municipalistas protocolaram um pedido para a Presidência da República instalar o Conselho.

A relevância do Conselho para os municípios se dá pelo equilíbrio na representação entre os entes federativos, assegurando que os 5.570 municípios brasileiros tenham voz ativa no processo decisório, em condição equivalente aos estados e ao Governo Federal. Dado que

os estados, por serem apenas 27, têm maior capacidade de articulação política. Trata-se de um mecanismo fundamental para contribuição efetiva de cada ente federativo no processo decisório.

O Conselho da Federação é formado por 18 integrantes, com representação equilibrada entre os três níveis de governo. Dentre os representantes dos governos subnacionais, encontram-se diversas entidades municipais como, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Fórum dos Governadores, Consórcios Estaduais. Sua estrutura inclui o Plenário, instância máxima de deliberação, a Secretaria Técnica e três Câmaras Técnicas. Estas, de caráter consultivo, são criadas pelo Plenário para promover debates temáticos, realizar diagnósticos e elaborar propostas que orientem as decisões do Conselho.

As Câmaras Técnicas são classificadas em duas modalidades. As permanentes, voltadas para a discussão dos principais desafios do federalismo brasileiro, e as temporárias, criadas para abordar questões específicas e urgentes. Em fevereiro de 2024, o Conselho de Federação instalou a Câmara Permanente de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Mudança do Clima. Atualmente é coordenada FNP em parceria com os consórcios dos estados e foi descrita pelos entrevistados como um espaço fundamental para os diálogos federativos no âmbito de clima.

O funcionamento das câmaras prevê que, periodicamente, cada uma delas apresente uma proposta para ser aprovada no Plenário. Nesse contexto, os entrevistados destacaram como um importante instrumento normativo para governança climática multinível a aprovação da Resolução nº 3, que estabelece o Compromisso pelo Federalismo Climático, conduzido pela Câmara Técnica de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Mudança do Clima.

Esta resolução, de 3 de julho de 2024, apesar de não ser impositiva, possui um caráter normativo e orientador. É um instrumento que orienta a integração das políticas climáticas aos planejamentos governamentais, estimula o compartilhamento de boas práticas e estabelece mecanismos de transparência e monitoramento para acompanhar a implementação das ações.

Ainda na discussão sobre os diferentes fóruns presentes nas relações federativas de adaptação, o entrevistado que compõem a Equipe de Coordenação do Plano Clima Adaptação, destacou que o governo federal tem contado com a participação de uma rede de instituições

que representam os governos subnacionais e possuem respaldo jurídico.

O arcabouço institucional voltado à política ambiental foi estruturado de forma gradativa, tendo a Política Nacional de Meio Ambiente como principal instrumento para estruturar as instituições nas três esferas de governo, que passaram a se organizar sob a forma de um Sistema Nacional de Meio Ambiente. Conforme estabelecido pela Lei nº 14.090, a formulação e implementação dos planos de adaptação climática baseiam-se nos órgãos do Sisnama e nos instrumentos previstos na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

Tabela 2: Estrutura do Sisnama

Estrutura do Sisnama	
1. Conselho de Governo – órgão superior	
2. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) – órgão consultivo e deliberativo	
3. MMA – órgão central	
4. Ibama – órgão executor	
5. Órgãos estaduais de meio ambiente – órgãos seccionais	
6. Órgãos municipais de meio ambiente – órgãos locais	

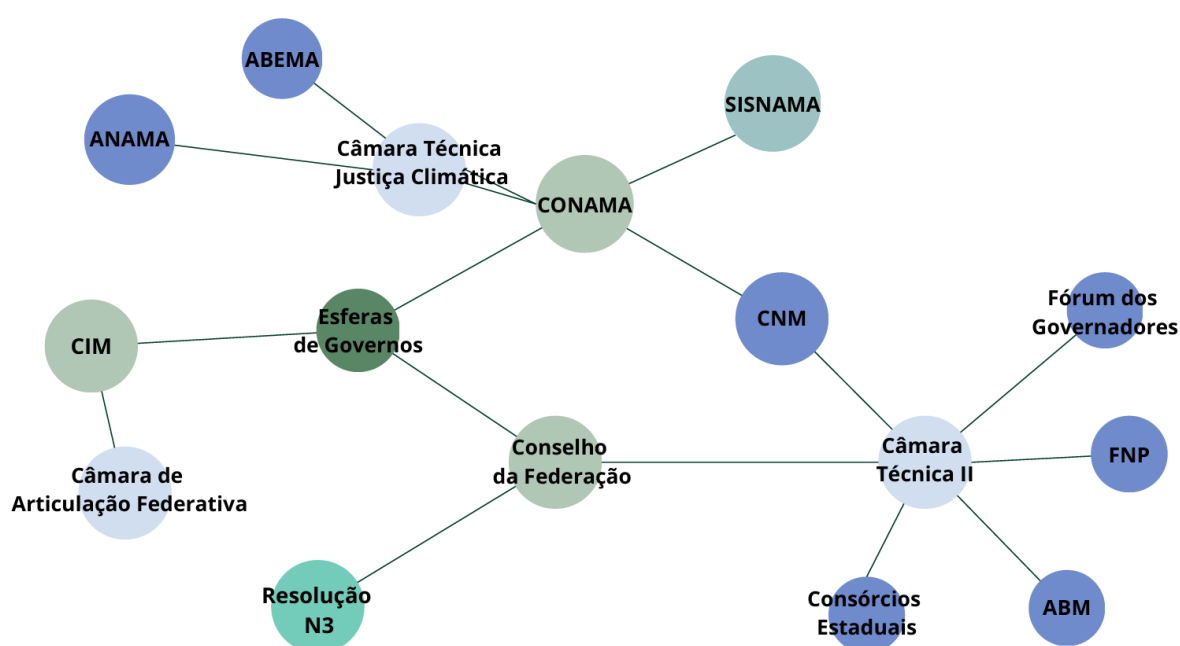
Fonte: Elaborado pela autora a partir da Lei no 6.938/81.

Nesse sentido, o governo tem trabalhado com os órgãos que compõem o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que possui sua estrutura composta pela Presidência, Entidades Ambientalistas, Entidades Empresariais, Governos Municipais, Governos Estaduais, Governos Federal e Conselheiros. Em 2023, o Decreto nº 99.274 estabeleceu de forma permanente a Câmara Técnica de Justiça Climática, com a finalidade de apoiar o Plenário do CONAMA em questões relacionadas às mudanças climáticas e à justiça climática. Segundo o entrevistado da Coordenação do Plano Clima Adaptação, essa Câmara Técnica proporcionou um espaço de amplo diálogo, favorecendo a construção de propostas voltadas à adaptação climática.

Em sintonia ao Conselho, essa instância de clima instituída no Conama também conta com representantes estaduais e municipais como o Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMA), das regiões nordeste, sul e centro oeste, e representantes da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) dos estados de São Paulo, Amazonas, Espírito Santo, e Ceará.

Percebe-se, portanto, a construção de um arranjo institucional que reúne atores de diferentes esferas federativas no contexto da adaptação às mudanças climáticas. Esse mapeamento foi utilizado pelo governo federal para integrar diversos agentes à sua agenda de construção das ações climáticas. Durante esse processo, novas entidades foram sendo incorporadas ao debate, ampliando a representatividade e participação no desenvolvimento das políticas climáticas. Além dos órgãos e instituições citadas, o processo inclui também organizações não governamentais, internacionais e instituições de ensino.

Figura 3: Articulação de atores no processo de adaptação



Fonte: Elaborado pela autora

Os fluxos representados na figura demonstram a interconexão e articulação entre os órgãos reguladores, intergovernamentais e entidades municipais/estaduais, configurando um arranjo de governança climática, muitas vezes não coordenado, mas de certa forma dinâmico, com conexões diretas e indiretas entre os atores envolvidos.

As câmaras técnicas e instâncias criadas, especificamente para tratar adaptação climática, no âmbito do Comitê Interministerial de Clima, Conselho da Federação e Sisnama, representam exemplos de fóruns híbridos multiatoriais, que facilitam o diálogo entre diversos segmentos, institucionalidades e entes federativos, e que geram regulamentos sociotécnicos por

meio de processos interativos. Mas para a ação pública transversal ser viabilizada, exige-se uma articulação instrumental (Cruz, 2020; Le Galês, 2012; Serra, 2005)

Em complemento às instâncias já mapeadas, os consórcios públicos têm se destacado como espaços relevantes para o diálogo e a implementação de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável e ao enfrentamento das mudanças climáticas. A Lei Complementar nº 140/2011, criada para regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a competência administrativa ambiental comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, definiu responsabilidades específicas e compartilhadas entre os entes federativos. Além disso, a norma formalizou instrumentos de cooperação, reconhecidos como mecanismos para viabilizar a atuação conjunta na área ambiental.

Tabela 3: Instrumentos de Cooperação

Instrumentos de Cooperação Federativa	
1. Consórcios públicos	
2. Convênios e acordo de cooperação	
3. Comissões Tripartites Estaduais	
4. Fundos Públicos e Privados	
5. Delegação de atribuições e de execução de ações administrativas	

Fonte: Elaborado pela autora a partir da LC no 140/2011, Art. 4º.

Dentre alguns exemplos podemos citar o Consórcio Nordeste, que tem desempenhado um papel significativo na formulação e implementação de políticas climáticas na região. Uma de suas principais iniciativas foi a criação do Comitê Científico de Monitoramento e Enfrentamento das Emergências Climáticas (CC-MEEC), composto por representantes dos nove estados nordestinos. Este comitê visa assessorar tecnicamente os governos estaduais, promover cooperações e estruturar políticas públicas que fortaleçam a resiliência climática do Nordeste.

Para além, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, composto por sete municípios da região metropolitana de São Paulo, firmou uma parceria com o ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade) para desenvolver ações de enfrentamento às mudanças climáticas. Em 2016,

essa colaboração resultou na publicação do Inventário Regional sobre Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e no Plano de Ação de Enfrentamento às Mudanças Climáticas.

Ainda, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, formado pelos nove estados que compõem a Amazônia Legal, também desempenha um importante papel nas estratégias de adaptação climática, dentre as principais ações, o Plano de Recuperação Verde (PRV), que visa combater o desmatamento ilegal e reduzir as emissões de CO₂. Exemplos que ilustram como consórcios regionais podem ser instrumentos eficazes na implementação de políticas climáticas e ambientais, promovendo a cooperação entre diferentes níveis de governo e maior capacitação dos entes.

4.2 Instrumentos e Dispositivos de Adaptação

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos da ação pública podem ser categorizados em diferentes tipos, incluindo os legislativos e regulatórios, econômicos e fiscais, convencionais e indicativos, comunicacionais e informativos, e por fim, normas e padrões.

4.2.1 Instrumentos legislativos e regulatórios

Dentre os instrumentos citados, as normas, como leis, decretos, estatutos, resoluções e instrumentos de planejamento se mostraram amplamente presentes nas estratégias federativas voltadas à agenda climática. Há, no Brasil, um arcabouço legal relativamente sólido que estrutura a governança do clima, iniciado com a criação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), por meio do Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007), a instituição do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009a), e a promulgação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), estabelecida pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009b).

Esse arcabouço legislativo evoluiu até a estrutura normativa atual, com o objetivo de ampliar a coordenação e a governança federativa na agenda de adaptação climática. Nesse sentido, destaca-se a Lei nº 14.904, de 12 de abril de 2024 (BRASIL, 2024), que altera a Lei nº 12.187/2009 e estabelece que as diretrizes dos planos de adaptação devem contemplar

estratégias de integração, monitoramento e avaliação nos âmbitos local, municipal, estadual, regional e nacional. A legislação também determina, em seu art. 15, § 2º, a garantia de representação da sociedade civil, a promoção de ampla cooperação entre os entes federativos e a harmonização metodológica para avaliação de impactos, riscos e vulnerabilidades climáticas.

Outrossim, a Resolução nº 3 do Conselho da Federação (2024), que institui o Compromisso pelo Federalismo Climático, apesar de não possuir caráter impositivo de lei, pode gerar impactos por meio de orientações estratégicas, direcionamentos metodológicos, monitoramento, pressão política e social e incentivo à cooperação. Na perspectiva da governança colaborativa, instrumentos como esse definem os papéis dos atores e suas interações, ao mesmo tempo em que viabilizam regulamentações sociais e a implementação de normas de responsabilidade, como uma forma de regra pactuada entre as partes.

Para além das normas, os instrumentos também são viabilizados por dispositivos ferramentais. Entre os dispositivos estão as dinâmicas organizacionais, como reuniões, conferências, comissões, audiências públicas, entre outras (Cruz, 2020). Nesse sentido, o governo federal, a partir do mapeamento de instâncias e atores discutidos acima, realizou uma série de diálogos e oficinas em torno do Plano Clima Adaptação junto aos Governos Subnacionais, Sociedade Civil e Setor Empresarial.

No âmbito do Plano Clima Adaptação foram realizadas 5 oficinas gerais preparatórias, 5 oficinas setoriais temáticas e 6 oficinas interministeriais. Dentre as iniciativas realizadas, destacam-se a Oficina de Federalismo Climático: Integrando Estados e Municípios para a Adaptação no Brasil (março de 2024), os Diálogos para a Construção do Plano Clima Adaptação (17 e 24 de maio de 2024), e as Oficinas de Justiça Climática (abril a setembro de 2024) e as diversas oficinas interministeriais para elaboração dos conteúdos do Plano Clima e seus planos setoriais.

Além disso, foram organizados eventos temáticos, como o ciclo de eventos: Mulheres e Justiça Climática (25 a 28 de junho de 2024), Vozes Pela Ação Climática: Lideranças Jovens Amazônídas (3 de julho de 2024) e pôr fim a Oficina do Programa Adapta Cidades (25 e 26 de novembro de 2024), evidenciando um esforço governamental em promover uma abordagem participativa e integrada na formulação de estratégias de adaptação climática.

4.2.2 Programas Governamentais e Adaptação (Adapta Cidades)

De acordo com os entrevistados, a principal iniciativa do governo federal voltada à nível de planejamento da adaptação climática nos municípios é o programa Adapta Cidades. Mas quanto a diferentes ações, medidas e propostas, estão presentes iniciativas em diversos dos 16 planos setoriais de adaptação, que incluem ações específicas para a adaptação dos municípios, conforme as necessidades de cada setor.

O Adapta Cidades é uma iniciativa vinculada ao Programa Cidades Verdes Resilientes (PCVR) do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, desenvolvida para fortalecer a resiliência urbana frente aos impactos das mudanças climáticas. Enquanto o PCVR concentra-se na implementação de soluções, o Adapta Cidades foi criado para focar no planejamento estratégico do processo. Coordenada pelo MMA, a iniciativa conta com o apoio dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Ministério das Cidades (MCID).

O programa integra a Estratégia Nacional de Adaptação e está previsto no Plano Clima, com o objetivo de fortalecer a articulação entre os níveis nacional e subnacional nas políticas de adaptação e resiliência climática. Instituído pela Portaria GM/MMA nº 1.256, de 26 de dezembro de 2024, o programa alinha-se ao Compromisso pelo Federalismo Climático, estabelecido na Resolução nº 3 do Conselho da Federação (2024), bem como à Lei nº 14.904, que define diretrizes para os planos de adaptação.

Dentre as ações de apoio federal o AdaptaCidades visa disponibilizar informações sobre a vulnerabilidade climática de municípios e regiões, oferecer mentoria e treinamento para condução de processos de planejamento adaptativo, promover capacitações específicas para gestores municipais e regionais, fornecer orientações metodológicas para a elaboração de planos de adaptação e apoiar diretamente a construção desses planos por meio de mentorias especializadas (Brasil, 2024).

De acordo com as diretrizes do programa, o público-alvo da política inclui todos os estados da Federação e Distrito Federal e, pelo menos, 10 municípios indicados por cada estado e aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima a partir de critérios técnicos em função do risco associado à mudança do clima e número de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Portanto, será ofertado apoio para o planejamento de cerca de 260

planos de adaptação locais e Distrito Federal.

A definição do público-alvo do AdaptaCidades também prevê a participação de Consórcios municipais, indicados pelos estados com base em critérios técnicos de exposição, ameaça e vulnerabilidade. Dessa forma, ficou estabelecido que os consórcios poderão receber apoio, desde que submetidos a uma avaliação prévia. Cada proposta será analisada individualmente para assegurar que a estrutura de governança do consórcio seja adequada e tenha capacidade de conduzir o processo. Apesar das limitações existentes, a Lei de Diretrizes de Adaptação estimula a formação e o fortalecimento dos consórcios, razão pela qual essa possibilidade foi preservada, sobretudo diante do interesse manifestado por alguns estados em atuar por meio dessa estratégia.

De acordo com o entrevistado, integrante da equipe de coordenação do programa, o Adapta Cidades adota como princípio a coordenação estadual no processo de adesão e formulação da política. Nesse sentido, a adesão do estado é um pré-requisito para que os municípios possam receber apoio, alinhando-se ao objetivo central de fortalecer a articulação multinível:

A ideia é que cada estado coordene e lidere esse processo dentro do seu território, garantindo uma visão regional e promovendo a integração entre os municípios. Para que um município receba apoio dentro do AdaptaCidades, é pré-requisito que o estado tenha aderido ao programa, pois, além da construção dos planos de adaptação, o objetivo é fortalecer a governança multinível. Não faria sentido excluir o nível estadual dessa discussão, já que a iniciativa busca desenvolver capacidades por meio de capacitações, personalização de informações sobre riscos regionais e municipais, mentorias e oficinas práticas

Dentro da compreensão da estrutura institucional de meio ambiente e particularidade da questão ambiental permear todos os níveis de governo, as políticas ambientais federais dependem da adesão dos demais entes para sua efetividade, visto que, embora os estados e municípios tenham a obrigação de cumprir a legislação nacional, sua participação em programas propostos pelo governo federal ocorre de forma voluntária (Moura, 2016).

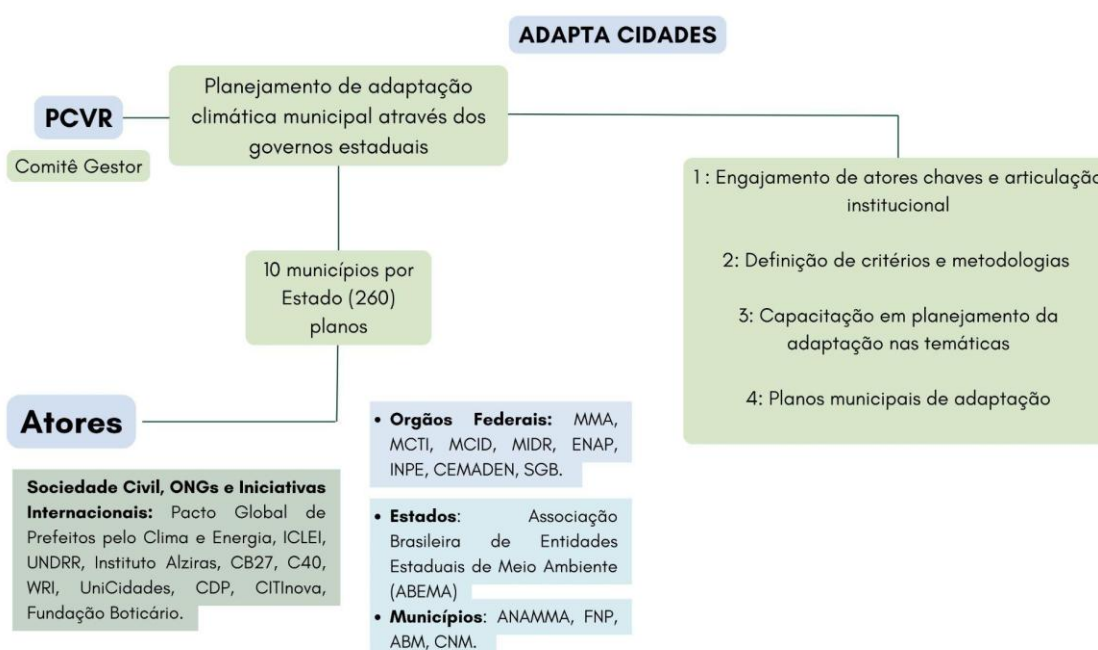
Nesse sentido, ao ser questionado sobre as estratégias do governo para incentivar a adesão dos entes ao programa, o entrevistado destacou a estrutura de apoio estabelecida na Portaria GM/MMA nº 1.256, que institui o programa, como principal instrumento, além da exigência de um termo de adesão a ser assinado pelos estados. Esse termo formaliza os compromissos e responsabilidades tanto do governo estadual quanto dos municípios

participantes, garantindo maior engajamento e alinhamento às diretrizes do programa.

Para minimizar o risco de desengajamento dos estados, o modelo de apoio adotado envolve o diálogo contínuo com os governos estaduais, com o auxílio da ABEMA, para garantir liderança regional e acompanhamento dos municípios. As estratégias incluem encontros on-line para construir uma base de conhecimento, oficinas presenciais, três por estado, para fortalecer a mobilização, além de consultoria especializada, oferecendo mentoria e suporte técnico direto. Ademais, o período de implementação é planejado estrategicamente para assegurar a continuidade das ações.

Como o projeto está sendo lançado no meio dos mandatos do Governo Federal e dos governos estaduais, o foco inicial está na mobilização e planejamento dos estados, para garantir que estejam preparados para engajar os municípios. A partir do final deste 2025 e ao longo de 2026, o trabalho com os municípios será intensificado, com equipes contratadas e operando. Essa estratégia visa garantir que, mesmo diante de eventuais mudanças nos governos estaduais que possam não priorizar a continuidade da agenda, os municípios já estejam envolvidos e comprometidos com o processo. O objetivo é que os municípios que aderirem à iniciativa tenham três anos para concluir o processo sem interrupções políticas.

Figura 4: Articulação Institucional Adapta Cidades



Fonte: Elaborado pela autora

4.2.2.1 Dilemas sobre as práticas de interação participativa

Para a construção do Plano Clima Adaptação, foram realizadas 5 oficinas gerais preparatórias, 5 oficinas setoriais temáticas e 6 oficinas interministeriais. Em que o MMA junto ao MCTI, procurou utilizar uma metodologia integrativa para promover troca entre diferentes setores na elaboração dos planos setoriais. O Adapta Cidades procurou aplicar a mesma abordagem e suas oficinas, no entanto, as associações municipalistas apresentaram algumas ressalvas.

Dentre os instrumentos da ação pública transversal, há dinâmicas importantes que compõem as medidas organizacionais, tais como, ordem e tempo de fala, critérios para ocupação de cargos e representação política, composição diversificada de setores e segmentos, além de relações de poder (Cruz, 2020).

Durante as oficinas, a portaria do programa foi debatida de forma colaborativa, com diferentes atores organizados em mesas circulares para revisar seu conteúdo e diretrizes, e sugerir alterações ou a inclusão de novos tópicos. Entre as propostas já impostas no documento, destacou-se a recomendação de que os critérios de seleção dos municípios fossem aprovados pelo Comitê Gestor. No entanto, a gestão do Adapta Cidades não está a cargo do Comitê Interministerial de Mudança do Clima (CIM), mas sim do Comitê Gestor do Programa Cidades Verdes e Resilientes (PCVR), oficialmente lançado apenas em dezembro, juntamente com a publicação da portaria. As indicações de titulares e suplentes que irão fazer parte do Comitê foram enviadas recentemente, em janeiro de 2025.

Na época, o comitê ainda não existia e, mesmo sem uma representação equitativa dos entes federativos, os critérios de escolha dos municípios já estavam sendo definidos. De acordo com a Lei nº 14.904/2024, "o PNA definirá as diretrizes para os planos estaduais e municipais e assegurará prioridade de apoio aos municípios mais vulneráveis e expostos às ameaças climáticas" (BRASIL, 2024).

Contudo, o principal critério técnico adotado nas oficinas para a seleção dos municípios foi o critério populacional, priorizando os dez maiores de cada estado. Escolha que gerou ressalvas por parte dos entes, pois os municípios mais populosos não são necessariamente os mais vulneráveis. Cidades menores, em muitos casos, demandam assistência técnica com maior urgência para a elaboração de um plano de adaptação. Nesse contexto, percebe-se que a definição dos critérios pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) considera tanto aspectos

técnicos quanto políticos.

A duplicação de indicadores e a ausência de pesos qualitativos diferenciados foram apontadas como fragilidades metodológicas no processo de seleção de municípios. Indicadores como população total, população afetada e número de inscritos no CadÚnico foram apontados por favorecerem de maneira desproporcional os grandes centros urbanos, o que contrariava a proposta de priorizar municípios em situação de maior vulnerabilidade climática.

Entidades municipalistas argumentaram que, caso o objetivo fosse construir um critério técnico-científico, os indicadores deveriam ser definidos com mais rigor metodológico. Por outro lado, se a escolha fosse política, deveria ser reconhecida a centralização do processo nas mãos do governo federal e dos estados, sem a alegação de uma participação efetiva dos municípios. A ideia de que a seleção se basearia na vulnerabilidade dos municípios foi considerada ilusória, uma vez que a decisão final ficaria sob responsabilidade dos secretários estaduais de meio ambiente.

Apesar de algumas mudanças, como a revisão dos critérios populacionais, a resistência do governo federal em adotar uma abordagem que privilegiasse cidades com maior carência de apoio técnico revelou a prioridade dada à capacidade técnica existente, ao invés de considerar a real necessidade das localidades mais vulneráveis.

Ademais, de acordo com a integrante da FNP, existe uma questão em relação à legalidade das associações. Embora o Conama seja composto por diversos órgãos, de acordo com a Lei 14.341, de maio de 2022, apenas três organizações têm a prerrogativa de representar os municípios de forma legal: a FNP (Frente Nacional dos Prefeitos), a ABM (Associação Brasileira de Municípios) e a CNM (Confederação Nacional de Municípios).

A diferença fundamental em relação à Associação Municipalista é que sua atuação está vinculada à representação legítima do município, por meio do Governante-Eleito, ou seja, do prefeito ou prefeita, escolhido por voto popular. Essa legitimidade, de acordo com a entrevistada, é essencial, pois, sem ela, qualquer pessoa poderia criar uma associação e se autoproclamar representante de todos os municípios.

Nem sempre parceiros não oficiais possuem a capilaridade necessária para garantir que o Ministério do Meio Ambiente chegue efetivamente aos municípios. Muitas instituições atuam diretamente com secretarias municipais, mas não possuem interlocução com os prefeitos, que são os principais tomadores de decisão. Esse fator

limita a efetividade da implementação de políticas públicas em nível local.

Para facilitar a tramitação do processo, o governo federal recorre ao SISNAMA, especialmente por meio de entidades como a ABEMA e a ANAMA, que mantêm uma relação mais próxima com a esfera federal. Essas entidades tendem a atuar de forma mais técnica, com procedimentos mais ágeis. Todavia, como destaca os entrevistados, a formulação e, sobretudo, a implementação das políticas públicas ocorrem na prática por meio de atores eleitos, prefeitos e governadores, o que evidencia a necessidade de integrar efetivamente esses entes federativos no processo decisório desde o início.

Associações como ABEMA e ANAMMA, possuem respaldo legal por meio de legislações que garantem sua participação em fóruns e conselhos ambientais (Lei nº 6.938). Contudo, são compostas por pessoas indicadas e não eleitas diretamente pela população. De acordo com a entrevistada, muitas vezes os secretários municipais não possuem a autonomia necessária para tomar decisões e a tomada de decisão efetiva ocorre no nível dos prefeitos.

Por essa razão, enfatiza-se desafios na atual configuração da Comissão Tripartite do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como espaço de articulação federativa, no qual apenas mobilizar redes técnicas pode não ser suficiente para impulsionar ações concretas, evidenciando críticas ao fortalecimento institucional do SISNAMA em detrimento da participação política mais ampla e representativa. Segundo os entrevistados das entidades municipalistas, há um conflito interpretativo entre a representação setorial historicamente adotada por instâncias como o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a concepção jurídica vigente sobre a legitimidade da representação institucional dos entes federativos.

Nesse cenário, ganha destaque o Conselho da Federação, instituído em 2023, apontado como maior potencial institucional para o enfrentamento de questões transversais como a mudança do clima, por congregar representantes formais de estados e municípios com capacidade decisória. A crítica à atuação do SISNAMA, portanto, reside na sua limitação enquanto arranjo institucional para efetivar a cooperação entre os entes federados, especialmente no enfrentamento de desafios climáticos que demandam articulação multiescalar, legitimidade política e integração entre políticas públicas.

Por conseguinte, para a dinâmica transversal, além da incorporação de múltiplos atores, é relevante a interdependência entre eles, incluindo relações de confiança com regras pactuadas

entre as partes e a presença de níveis de autonomia (Brugué et al., 2015). Nesse sentido, foi apresentado por parte das associações ambientais subnacionais, dificuldade de representação diluída quando outras organizações alegam falar pelas cidades sem legitimidade legal, incluindo as instituições privadas, internacionais e da sociedade civil.

Uma das minhas principais críticas em relação ao Plano Clima e às oficinas realizadas é a ausência dos municípios no debate desde o início do processo, antes mesmo da disponibilização do material consolidado para consulta pública. A consulta pública é um instrumento voltado à participação social ampla, mas não deveria substituir mecanismos de governança federativa entre os entes. Se queremos discutir federalismo climático, é fundamental que existam espaços reais de diálogo na mesa de negociação, assegurando a inserção efetiva dos municípios no processo.

Por essa razão, durante as oficinas, foram realizadas intervenções por parte dos representantes dos estados e municípios, ressaltando a necessidade de garantir uma representação igualitária nos fóruns decisórios, como o Comitê Gestor do Programa Adapta Cidades.

4.2.3 Instrumentos Comunicacionais e Informativos

Além dos mecanismos já mencionados, observa-se que o governo federal desenvolve diversas iniciativas voltadas à capacitação de servidores públicos, gestores e cidadãos. Essas ações incluem plataformas digitais com dados climáticos, programas de formação na temática climática, redes de engajamento político-representativo, estratégias de comunicação e mecanismos para a elaboração de projetos urbanos climáticos, que se relacionam entre si.

Figura 5: Mecanismo para Adaptação Climática



Fonte: Elaborado pela autora

A figura apresenta um conjunto de mecanismos federais organizados em quatro eixos que estruturam as ações para adaptação climática e desenvolvimento urbano sustentável no Brasil. Mecanismos que surgiram como respostas operacionais para colocar em prática os princípios e compromissos do Plano Clima e Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), apresentados nas oficinas promovidas pelo Governo Federal, citadas na observação participante da pesquisa.

No eixo Capacidades Técnicas, destacam-se o Programa Capacidades, do Ministério das Cidades, que visa oferecer formação e assistência para o desenvolvimento urbano sustentável. Em relação à adaptação climática, o programa passou a incluir, especialmente nos cursos mais recentes, temas relacionados a cidades resilientes e integração da política urbana com a agenda climática, principalmente em áreas urbanas periféricas. Isso se intensificou com a retomada do programa no governo atual, após um período de paralisação durante a gestão federal anterior (2019-2022), quando o Ministério das Cidades foi extinto e suas atribuições foram redistribuídas.

Além disso, o Plano Nacional de Adaptação está sendo elaborado com a justiça climática como um eixo central. Nessa óptica, a iniciativa Soluções Baseadas na Natureza (SBN) nas Periferias, ação que faz parte da nova Secretaria Nacional de Periferias (MCID), procura integrar ações de infraestrutura verde e adaptação climática com foco em territórios vulneráveis, a partir da produção de manuais técnicos de apoio sobre SBN em áreas periféricas.

O eixo Redes de Engajamento Político e Comunicação contempla espaços que buscam assegurar a participação social e a articulação entre os diferentes níveis federativos. A Rede para o Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS) e o Conselho das Cidades (ConCidades) são exemplos de espaços que fomentam o diálogo entre sociedade civil, municípios, estados e governo federal.

O Conselho das Cidades, torna obrigatório, por meio das Conferências Nacionais das Cidades, a participação dos 5.570 municípios brasileiros, para trazerem diretrizes e questões do âmbito local para o nacional, representando um importante instrumento de escuta e integração das demandas locais. Nesse sentido, a plataforma (ReDUS), organiza e monitora todas as iniciativas citadas, além de divulgar os resultados das conferências, oficinas, e outras iniciativas locais, contribuindo para o fortalecimento da comunicação e da governança climática.

No eixo Dados e Evidências, estão reunidos plataformas que fornecem dados climáticos e indicadores, para subsidiar as decisões dos municípios, sobretudo aqueles que não dispõem de estrutura própria para produzir informações técnicas. O Adapta Brasil (MCTI) disponibiliza indicadores climáticos e de riscos que abrangem setores estratégicos, como recursos hídricos, segurança alimentar, segurança energética, saúde, infraestrutura portuária, ferroviária e rodoviária, além de desastres hidrológicos.

O AdaptaClima (MMA), reúne informações de diversas fontes, como o IBGE, a Agência Nacional de Águas (ANA), e WWF-Brasil, abordando temas como perfil dos municípios, situação do abastecimento de água, balanço hídrico e vulnerabilidade a desastres como as secas. Sua interface combina um mapa interativo, que permite visualizar camadas de dados climáticos, territoriais e socioeconômicos de forma georreferenciada. Dentro dessa ótica, a plataforma GeoReDUS, desenvolveu um visualizador que integra dados do Censo Demográfico Brasileiro e de outras fontes, para os municípios acessarem informações territorializadas e construir diagnósticos mais precisos para seus planos e projetos.

Por fim, no eixo Instrumentos de Políticas Públicas, o governo federal tem ampliado o apoio direto às cidades, por meio de iniciativas como o AdaptaCidades, Cidades Verdes Resilientes e a Rede Periferia Viva. O Programa Cidades Verdes e Resilientes (PCVR), foi desenvolvido em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), para fortalecer a capacidade técnica de gestores públicos e demais agentes envolvidos na política urbana frente aos desafios impostos pelas mudanças climáticas. Disponível na Escola Virtual de Governo, o programa oferece formações sobre temas como soluções baseadas na natureza, planejamento urbano resiliente, gestão de riscos e desastres, e integração de infraestrutura verde e azul nos territórios urbanos.

Conforme exposto anteriormente, a medida que o PCVR se concentra na implementação de soluções resilientes, o AdaptaCidades tem como foco o planejamento estratégico das ações de adaptação. De forma complementar, a Agenda de Sustentabilidade do Ministério das Cidades, mapeia e monitora um conjunto de 76 ações do governo federal, para promover o alinhamento entre investimentos, instrumentos de planejamento urbano e programas estruturantes (Brasil, Ministério das Cidades, 2024).

4.2.3.1 Dilemas sobre as práticas de interação participativa

Nesse sentido, percebe-se na existência desses mecanismos a clara intenção política expressa em diversas iniciativas. Contudo, ainda há desafios estruturais que impedem a totalidade dos municípios de participarem dessas ações de capacitação. Sobredito, o Ministério das Cidades disponibiliza uma plataforma chamada “Portal Capacidades”, que oferece cursos gratuitos, materiais técnicos, eventos e outras iniciativas de capacitação. Em destaque, o curso "Urgência Climática - Implementando Soluções em Territórios Urbanos Vulneráveis" capacita equipes técnicas de cidades brasileiras em risco climático, abordando desde fundamentos teóricos até a implementação de soluções urbanas sustentáveis.

Dentre os critérios de elegibilidade para inscrição dos municípios no edital do curso de “Urgência Climática” no Ministério das Cidades, encontram-se requisitos como, ter população igual ou maior de 100 mil habitantes, e ter comprovação prévia das capacidades institucionais para implementar políticas e ações após o curso, como estrutura administrativa e técnica nas áreas de planejamento urbano, habitação e meio ambiente e previsão orçamentária (BRASIL, Ministério das Cidades, 2024).

Nesse sentido, é possível perceber que os próprios requisitos vão de encontro às fragilidades de pequenos municípios. Dados levantados pelo Instituto Iyaleta (2023), em relação a acessibilidades de dados sobre risco climático, e equipamentos de suporte à gestão de riscos e desastres, indicam que menos de 30% dos municípios brasileiros contam com qualquer tipo de estrutura voltada para esse fim. De forma complementar, dados da Informações Básicas Municipais (IBGE, 2020), indicam que, entre os municípios que não possuem nenhum instrumento de gestão de riscos e prevenção de desastres, 67% são cidades de pequeno porte.

Sob esse aspecto, o Índice de Vulnerabilidade Municipal (2023), desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente, indica que municípios menores, especialmente na Amazônia, no Semiárido e na região Sul, apresentam os maiores índices de vulnerabilidade climática. Nessa ótica, foi enfatizado pelos gestores públicos, que participaram dos eventos citados, a dificuldade que muitos municípios enfrentam com exigências de comprovação prévia de capacidade técnica para acessar as ferramentas apresentadas.

A fragilidade descrita pelos dados acima, em relação à estrutura técnica e institucional municipal, também se observa uma limitação nas plataformas federais de dados, como o AdaptaBrasil (MCTI), AdaptaClima (MMA) e GeoReDUS (MCID). Essa lacuna é perceptível ao acessar os mapas interativos e fichas municipais disponíveis, onde frequentemente não há cobertura total dos municípios brasileiros, em relação aos indicadores apresentados. Essa insuficiência gera um ciclo de invisibilidade, no qual os territórios com maior risco climático permanecem sub-representados nas bases de dados, dificultando o planejamento local, a priorização de recursos e a formulação de políticas públicas eficazes.

No que tange às políticas públicas citadas, observa-se uma lacuna significativa entre a formulação e a efetiva implementação dos planos e programas. Há uma certa indefinição de competências, no qual os instrumentos carecem de metas exequíveis, prazos claros e definição objetiva de responsabilidades entre os entes federativos, o que fragiliza o monitoramento da execução da política.

Ainda sobre as dimensões críticas quanto às estratégias de capacitação para a agenda climática no Brasil, os entrevistados apontaram duas maiores dimensões. Por um lado, observa-se um esforço significativo de diversas instituições, como as citadas anteriormente, que buscam qualificar gestores municipais para os desafios das mudanças climáticas. Todavia, apontado como o problema de menor gravidade, há uma certa disfunção interinstitucional entre

ministérios e órgãos federais, que muitas vezes, atuam de forma descoordenada e competitiva na oferta de cursos e treinamentos.

O programa Capacidades, vinculado ao Ministério das Cidades, destaca-se como o canal mais conhecido entre os municípios para acesso a cursos e formações. Apesar disso, outras instituições como a ENAP e o IPEA desenvolvem capacitações de forma paralela, sem articulação ou integração com essa plataforma. A ausência de coordenação leva à sobreposição de esforços e agendas, como evidenciado na realização simultânea de cursos sobre temas climáticos em 2025. Nesse sentido, a comunicação entre o governo federal e os gestores locais não ocorre de forma integrada. Esse desafio é particularmente sensível ao CIM, que deve promover uma coesão em relação às ações e Ministérios.

Uma vez que, ação pública pode ser chamada por transversal, na medida em que ocorre em uma instituição estatal que atua de forma articulada, exigindo interações com outros órgãos para viabilizar suas políticas (Cruz, 2020). No entanto, o problema estrutural apontado como mais relevante reside na concepção limitada de “capacitação”, entendida apenas como oferta pontual de cursos, desprovida de um sistema contínuo de acompanhamento técnico. Sem assessoria prática e apoio direto, prefeitos e gestores municipais retornam aos seus territórios sem os meios operacionais para implementar as agendas aprendidas. A crítica se refere à lógica de “tarefa cumprida” em que a existência de um curso online é tomada como solução definitiva, o que evidencia a carência de uma estratégia federativa robusta de desenvolvimento de capacidades.

O maior problema é que falamos muito sobre capacitação sem compreender que ela está inserida em uma lógica mais ampla de meios de implementação. O que quero dizer com isso é que não desenvolvemos, de fato, a capacidade técnica. Falta assessoria técnica aos municípios, para que possam entender e acompanhar os cursos. Então, isso não chega traduzido nesse apoio técnico, quando estamos lá na ponta, para orientar o gestor sobre o que fazer, principalmente quando se trata de municípios menores, com equipes técnicas que não têm a qualificação devida.

Por essa razão, é essencial criar canais de governança territorial eficazes e ajustar a estrutura das políticas às capacidades adaptativas dos pequenos municípios, garantindo que a adaptação às mudanças climáticas ocorra de forma eficiente e chegue às regiões mais vulneráveis, junto a instrumentos técnicos que possibilitem a continuidade da agenda nos territórios.

4.2.4 Instrumentos Econômicos e Fiscais

Sobredito, os governos subnacionais têm um papel crucial no enfrentamento das mudanças climáticas. Há pelo menos dois motivos centrais pelos quais os entes subnacionais

devem atuar ativamente na formulação e execução de políticas de adaptação climática. Primeiro, os efeitos das mudanças climáticas não são homogêneos, os custos, riscos e benefícios variam amplamente entre territórios, o que torna essencial o desenvolvimento de soluções específicas para cada local, conforme sua vulnerabilidade e capacidade de resposta. Em segundo lugar, a maior parte das funções regulatórias e dos gastos públicos relacionados à temática é de responsabilidade direta dos entes subnacionais ou são por eles compartilhados com outras esferas de governos, o que reforça seu papel estratégico no enfrentamento da crise climática, para que as ações e políticas sejam mais eficazes e coordenadas (Fórum Brasil-Europa, 2023)

Durante o Evento “Cidades Verdes Resilientes” e o Encontro dos Prefeitos e Prefeitas da Amazônia 2025, foram amplamente discutidos os desafios enfrentados pelos municípios no acesso a financiamentos voltados ao desenvolvimento urbano integrado e resiliente, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Conforme apontado pelos participantes presentes no evento, os programas federais de financiamento, como aqueles gerenciados pelo Ministério das Cidades, pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), frequentemente impõem critérios de elegibilidade que acabam por excluir a maior parte dos municípios.

A título de exemplo, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), opera por meio de duas modalidades principais de financiamento, geridas em articulação com o BNDES e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). A modalidade não reembolsável, sob gestão direta do MMA, por meio de editais, destina-se ao apoio a projetos de elevado impacto socioambiental que não geram retorno financeiro direto, como ações de conservação de florestas nativas e proteção de comunidades tradicionais e indígenas. Nesse caso, os recursos são concedidos a fundo perdido, podendo beneficiar organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas, entes governamentais e empresas comprometidas com estratégias de mitigação e adaptação climática.

Já a modalidade reembolsável, operacionalizada via BNDES de forma direta ou indireta, consiste na concessão de crédito a empresas, instituições e governos, com recursos que devem ser devolvidos ao fundo segundo condições previamente estabelecidas, como prazos e taxas de juros subsidiadas. Contudo, há uma discrepância de destinação de recurso entre as duas modalidades.

Conforme o Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR) de 2025, o Fundo Clima conta com um montante total de R\$11,2 bilhões para financiamento de ações voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Desse total, apenas R\$ 4,46 milhões foram destinados à modalidade não reembolsável, operacionalizada por meio de editais do Ministério do Meio Ambiente (MMA). A maior parte dos recursos, aproximadamente R\$ 11,195 bilhões, foi alocada à modalidade reembolsável, gerida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Esta modalidade, contudo, impõe critérios de elegibilidade que restringem o acesso da maioria dos municípios, exigindo, entre outros requisitos, que possuem população superior a 80 mil habitantes, classificação A ou B na Capacidade de Pagamento (CAPAG) e projetos tecnicamente qualificados, devidamente aprovados por meio de cartas-consulta pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX). Nesse sentido, os municípios precisam comprovar sua capacidade de endividamento frente ao empréstimo do recurso.

4.2.4.1 Dilemas sobre as práticas de interação participativa

Em contraponto aos critérios citados, a governança ambiental nos municípios brasileiros enfrenta sérias limitações estruturais e financeiras, que a efetividade das políticas públicas voltadas à sustentabilidade. Enquanto áreas como saúde, educação e assistência social contam com transferências constitucionais obrigatórias, os setores de meio ambiente, mobilidade urbana, trânsito e habitação dependem majoritariamente de transferências voluntárias da União, as quais estão sujeitas à disponibilidade orçamentária e à decisão discricionária do governo federal.

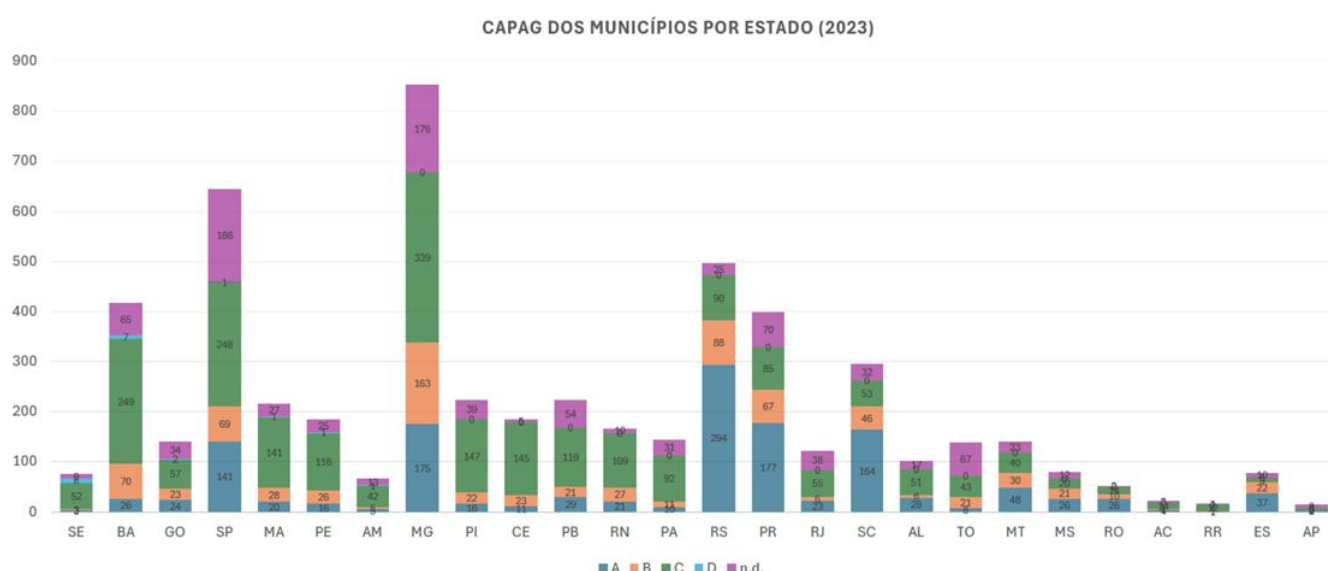
Os municípios estão sujeitos aos mesmos requisitos mínimos de gastos que os estados, incluindo 25% da receita alocada para a educação, e no setor de saúde, os municípios devem alocar um mínimo de 15% de sua receita, excedendo o mínimo exigido pelos estados de 12%. Essa rigidez nos gastos, impulsionada por porcentagens mínimas obrigatórias, restringe a capacidade dos municípios de lidar com situações extraordinárias, no qual muitas vezes as temáticas relacionadas à agenda ambiental e risco climático se enquadram (Tonetto et al., 2025).

Em consonância, um estudo sobre os impactos das enchentes de 2024 no Sul do Brasil, particularmente no Rio Grande do Sul, utilizou os dados de capacidade de pagamento

(CAPAG), produzidos pelo Tesouro Nacional em 2023, para avaliar a capacidade dos municípios de arcar com gastos extras provocados por desastres climáticos. O resultado mostrou que apenas cerca de 13% dos municípios tinham folga para despesas de contingência (poupança corrente inferior a 85% da receita), evidenciando que a maioria estava financeiramente sem capacidade de responder adequadamente ao evento (Tonetto et al., 2025).

Tal resultado se torna ainda mais relevante ao considerar que o estado do Rio Grande do Sul possui o maior número de municípios com classificação A da CAPAG. No total, 294 municípios em 2024 possuíam a melhor classificação de capacidade de pagamento, indicando que 59% dos municípios do RS são financeiramente sólidos. Ainda assim, essa condição de relativa solidez fiscal não foi suficiente para mitigar os impactos dos desastres climáticos ocorridos no período, o que reforça a preocupação em relação às regiões mais desiguais do país, cujos municípios apresentam os indicadores mais frágeis de capacidade de pagamento e, portanto, maior vulnerabilidade.

Figura 6: Capacidade de Pagamento dos Municípios (2023)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dados CAPAG 2023. Elaboração própria com base em Tonetto et al. (2025).

O gráfico elaborado, sobre a Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos municípios

brasileiros em 2023, evidencia de forma clara as desigualdades regionais entre Norte, Nordeste e as demais regiões do país. Observa-se que estados do Sudeste e Sul concentram não apenas maior número absoluto de municípios, mas também uma distribuição mais equilibrada entre as faixas de capacidade fiscal, refletindo maior autonomia financeira e potencial de investimento.

Dados do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID, 2023) indicam que, entre 1º de janeiro e 1º de fevereiro de 2023, apesar dos esforços e avanço da pauta climática na atual gestão, foram registrados um elevado número de decretos reconhecendo situações de anormalidade (estado de emergência ou calamidade pública), sendo que 50,25% deles foram emitidos por municípios situados nas regiões Norte e Nordeste. Em conformidade, são as regiões que apresentam menor número de municípios e uma predominância de classificações de baixa CAPAG (B e C). Esses dados reforçam a necessidade de políticas públicas que considerem as assimetrias federativas, visando fortalecer a capacidade fiscal e administrativa dos municípios mais vulneráveis.

De acordo com estudo realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), a análise da execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente, no período de 2002 a 2022, evidencia a baixa destinação de recursos federais diretamente aos municípios. O levantamento apontou que, na década de 2013-2023 ocorreram 60 mil decretações de emergência no Brasil, sendo que a maior parte foram em decorrência de seca e 90% em municípios de até 50 mil habitantes. Nesse sentido, o estudo também apontou que, das transferências efetuadas nas modalidades 40 e 41, destinadas especificamente a municípios e consórcios públicos, apenas 0,06% do total orçamentário executado, o equivalente a aproximadamente R\$ 200 milhões de um montante global de R\$ 46 bilhões, foram efetivamente repassados aos entes locais (CNM, 2023).

Limitações, portanto, que se estendem nas políticas de clima. A proposta apresentada pela Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMA), no âmbito do programa Adapta Cidades, recomendava priorizar municípios que dispusessem de secretarias ambientais exclusivas e com estrutura própria. Todavia, essa exigência desconsidera a realidade orçamentária e operacional da maioria dos municípios brasileiros, onde a ausência dessas secretarias específicas muitas vezes não se deve à falta de vontade política, mas à carência de recursos financeiros e de pessoal técnico qualificado muitos governos locais não têm condições de assegurar.

Além das barreiras técnicas e fiscais, a concorrência com pleitos oriundos de outras regiões do país, bem como de governos estaduais, torna o acesso aos recursos ainda mais restrito. Portanto, os dados refletem um histórico cenário de desigualdade na distribuição de capacidades institucionais e acesso a instrumentos de apoio federal, comprometendo suas capacidades operacionais para implementar ações de gestão ambiental e adaptação às mudanças climáticas, principalmente em regiões mais vulneráveis.

Atualmente, de acordo com o levantamento realizado em 2025, através do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), apenas nove municípios brasileiros possuem leis específicas de mitigação e ou adaptação às mudanças climáticas. Sobrepondo os desafios descritos, estima-se que esse número é ainda menor em relação a cidades da Amazônia Legal com condições mínimas para acessar tais linhas de financiamento.

A Emenda Constitucional nº 128, promulgada em 2022, foi relatada como um avanço institucional no esforço de mitigar os desequilíbrios existentes na federação brasileira, ao estabelecer limites à imposição de encargos financeiros sobre os entes subnacionais sem a devida previsão de fontes de custeio. Seu objetivo central é assegurar que a União, ao criar obrigações para estados e municípios, indique explicitamente os recursos necessários à execução dessas responsabilidades, buscando evitar o fenômeno da transferência de competências desprovidas de respaldo orçamentário, prática recorrente que historicamente compromete a capacidade de implementação de políticas públicas nos entes subnacionais.

No entanto, conforme destacado pela entrevistada da Confederação Nacional dos Municípios, essa proteção ainda se revela insuficiente na prática, uma vez que, apesar da vedação formal, subsistem mecanismos indiretos e pressões institucionais que resultam na assunção de novas responsabilidades pelos municípios, sem o suporte financeiro correspondente. Este quadro afeta diretamente setores sensíveis como o ambiental e o climático, dificultando a concretização de instrumentos como o Plano Clima, cuja execução nos municípios carece não apenas de normativos claros, mas sobretudo de garantias orçamentárias para sua viabilidade (BRASIL, 2022).

No caso do Plano Nacional de Saneamento, por exemplo, ele é palpável, existe uma meta clara, um horizonte temporal definido e responsabilidades específicas atribuídas à União, aos Estados e aos Municípios, indicando quem é responsável por cada parte do investimento. Assim, é possível monitorar o cumprimento anualmente. Já no Plano Clima, isso não ocorre, não se sabe quem executará cada ação, em que prazo, sob quais condições e com que recursos. O Ministério do Meio Ambiente tem regredido ao elaborar uma grande quantidade de planos sem definir claramente

responsabilidades, prazos ou custos.

Outro aspecto crítico destacado nas entrevistas refere-se à tendência do governo federal de equiparar redes internacionais de cidades, como C40, ICLEI, Radiant Earth, DP e o Pacto Global de Prefeitos, às entidades municipalistas nacionais, que representam diretamente prefeitos eleitos e atuam em espaços institucionais relevantes, como o Congresso Nacional, Senado e discussões colegiadas.

O relato revela uma complexa dinâmica de poder na formulação e implementação de políticas climáticas subnacionais, particularmente no contexto dos programas Cidades Verdes e Resilientes e Adapta Cidades, financiados por entidades internacionais como a Bloomberg Philanthropies e o C40. Embora o financiamento externo seja essencial diante da escassez de recursos nacionais, reconhecida inclusive por representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA), ele impõe limitações à autonomia institucional brasileira, configurando o que pode ser interpretado como uma forma de "colonialismo verde".

As entidades citadas, por não compreenderem plenamente as particularidades do federalismo climático brasileiro, adotam uma abordagem verticalizada, priorizando a atuação direta com o governo federal e minimizando espaços de construção coletiva com os entes subnacionais. Isso se reflete na baixa representação de cidades brasileiras na rede e na centralização do protagonismo em atores internacionais durante eventos decisivos, como evidenciado, no qual instituições internacionais, e não as associações dos municípios, falaram em nome das cidades.

Uma vez que, a eficiência institucional ambiental depende da capacidade dos governos centrais de conduzir acordos internacionais, articulada a ações descentralizadas realizadas por instâncias intermediárias ou locais, em um regime de cooperação intergovernamental vertical, conforme destaca Neves (2012). Nesse sentido, a estratégia gradual de envolvimento de entidades municipalistas, por meio de projetos e recursos externos, fortalece a influência internacional sobre a agenda nacional.

Embora essas redes internacionais tenham um papel importante na cooperação técnica e na disseminação de boas práticas em políticas climáticas, sua atuação, natureza institucional e legitimidade política diferem significativamente das entidades que representam governos

democraticamente eleitos. A ausência de uma diferenciação clara entre esses dois tipos de atores compromete a representatividade e o equilíbrio das relações federativas, ao mesmo tempo em que limita a participação qualificada dos entes subnacionais no processo de formulação das políticas climáticas. Esse equívoco enfraquece a corresponsabilidade entre os níveis de governo e pode comprometer a efetividade e a aderência territorial das metas climáticas estabelecidas nacionalmente.

Por conseguinte, a discussão expõe tensões institucionais em torno da formulação da agenda no Brasil, destacando a exclusão de atores subnacionais e organizações representativas da sociedade civil do processo decisório. Apesar de iniciativas como o compromisso pelo federalismo climático sugerirem uma tentativa de integração federativa, a ausência de mecanismos concretos de participação revela uma contradição estrutural. A justificativa de que a NDC constitui uma política externa e, portanto, restrita ao âmbito ministerial, entra em conflito com a própria lógica da NDC brasileira, que se fundamenta em uma abordagem de "*whole-of-society*", ou seja, a integração de diversos setores e níveis de governo.

Nesse contexto, a exclusão das cidades do debate, em especial as de pequeno porte, ainda que sejam atores centrais na implementação de políticas públicas climáticas, compromete a legitimidade e a eficácia do compromisso climático nacional. Além disso, torna-se imprescindível repensar os critérios de elegibilidade relacionados ao acesso a editais e fontes de financiamento climático, uma vez que os municípios de menor porte frequentemente se encontram em desvantagem frente às grandes cidades, tanto em termos de capacidade técnica quanto de condições fiscais.

Entende-se que as desigualdades estruturais e geracionais no território, não dizem respeito apenas à atuação do governo federal. O Brasil é um país que passa por momentos de instabilidade política, que resultam, muitas vezes, em deficiências atreladas à troca de gestão (Oliveira; Passador, 2019). Como posto nas discussões, apesar de não ter uma única autoridade central para “culpar”, são problemáticas que atravessam toda a federação, e exigem, portanto, arranjos institucionais capazes de enfrentar tais disparidades. Portanto, há a necessidade de um arranjo institucional mais inclusivo e transparente, que assegure a participação efetiva de todos os níveis federativos na governança climática e promova maior equidade no acesso aos recursos destinados às ações de mitigação e adaptação.

4.3 Sessão de Síntese de Resultados

Esta seção discute os principais resultados obtidos, articulando-os com o referencial teórico sobre governança climática, coordenação federativa e ação pública transversal.

Os resultados obtidos, demonstram a construção de um arranjo institucional que reúne fóruns e atores de diferentes esferas federativas no contexto da adaptação às mudanças climáticas. Observa-se um sistema no qual órgãos reguladores, intergovernamentais, entidades municipais/estaduais, instituições de pesquisa, nacionais e internacionais interagem, configurando um arranjo de governança climática marcado por dinâmicas complexas. Ainda que não coordenados, o arranjo apresenta arenas institucionais para integrar, alinhar interesses e pactuar soluções não vistas antes.

A reativação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), a criação do Conselho da Federação e a instituição de Câmaras Técnicas no âmbito do SISNAMA, somadas à transversalidade da agenda climática nas diversas pastas do governo, representam esforços importantes para consolidar arranjos que integrem uma abordagem multinível, a partir de práticas de interação entre os diferentes atores.

Figura 7: Síntese da Análise de Resultados

Objetivos da pesquisa	Achados		
Catalogar fóruns relevantes à promoção das relações federativas do Plano Clima	Órgãos reguladores, intergovernamentais e entidades municipais/estaduais	Comitês, Conselhos, Câmaras Técnicas, Associações, Grupos de Trabalho	Conflito interpretativo entre a representação setorial do MMA e a concepção jurídica da representação dos entes federativos.
Identificar atores e práticas de interação entre representantes das diferentes esferas federativas	Reuniões, Conferências, Comissões	Oficinas Interministeriais, Oficinas Preparatórias, Elaboração de Diretrizes	Decisão centralizada sobre seleção dos municípios vulneráveis, com participação limitada dos entes locais
Investigar instrumentos e dispositivos de adaptação estabelecidos no processo de governança climática interfederativa	Compromisso pelo Federalismo Climático: Leis, decretos, estatutos, resoluções	Instrumentos de Política Pública, Capacidade Técnica, Acesso de Dados e Comunicação	Duplicação de indicadores e ausência de pesos qualitativos para definir municípios prioritários nos programas
Interpretar como a transversalidade vem sendo tratada no processo de governança da adaptação climática entre os entes	Transversalidade institucional presente, mas fragilizada pela ausência de coordenação e desarticulação de atores	Falta de articulação estratégica gera atuação paralela e sobreposição de ações, sem adaptação às realidades locais.	Desafios locais e operacionais: Concepção limitada de capacitação e discrepância na destinação de recursos
			Barreiras de elegibilidade e comprovação técnica para acessar financiamentos e instrumentos de adaptação

Fonte: Elaborado pela autora

Esses espaços têm possibilitado a formulação de normas, como a Resolução nº 3, que institui o Compromisso pelo Federalismo Climático, bem como à Lei nº 14.904, que define diretrizes para os planos de adaptação. Ao mesmo tempo que, a inserção de atores nesses arranjos permitiu que as entidades subnacionais identificassem fragilidades em sua representatividade nos fóruns de discussão, o que motivou a proposição de marcos legais como a Emenda Constitucional nº 128 e a Lei nº 14.341.

Nesse sentido, o Brasil dispõe de um arcabouço normativo robusto relacionado à adaptação climática, composto por leis, decretos, resoluções e planos. Contudo, observa-se que, apesar de sua abrangência, muitas dessas normas permanecem no plano declaratório, carecendo de instrumentos operacionais que assegurem a efetiva transversalidade no âmbito de implementação nos territórios. Há uma certa indefinição de competências e fragmentação dos fóruns citados, que resultam em desafios para homogeneizar a oferta de políticas. Esse desencontro entre intenção normativa e realidade prática revela a distância existente entre a formulação federal e as necessidades locais, reafirmando a leitura teórica sobre a natureza eminentemente local da adaptação climática.

Válido ressaltar que a agenda de adaptação climática no Brasil ainda se configura como uma agenda relativamente recente no campo das políticas públicas, especialmente quando comparada a setores mais consolidados. A condição emergente dessa agenda contribui, em parte, para correlacionar as fragilidades identificadas no que tange à coordenação federativa. No entanto, a inserção recente da temática na pauta governamental, não pode justificar a persistência de estratégias desarticuladas, justamente pela urgência e transversalidade inerente à crise climática.

Foram identificados diversos instrumentos de caráter comunicacional e informativo, bem como ações de capacitação promovidas por órgãos federais. Embora representem um avanço na disponibilização de dados e informações técnicas, esses instrumentos têm se concentrado em ações pontuais, muitas vezes sem acompanhamento técnico contínuo ou estratégias que assegurem sua integração às capacidades locais.

Conforme acentua Arretche (1999, p.81), “a possibilidade de que os governos locais

venham a implementar políticas desejadas pelo governo federal depende diretamente da capacidade que tenha este último de induzir os primeiros a adotar uma dada estratégia de atuação”. Análise que vai de encontro às fragilidades metodológicas e técnicas encontradas nos instrumentos discutidos, que limitam a comprovação prévia das capacidades estatais institucionais para viabilizar o acesso e implementação de fato das políticas climáticas, em decorrência das desigualdades geracionais estruturantes, no qual a competência legal dos entes não indica alta capacidade de atuação.

Nesse sentido, dentro da ótica da instrumentação da ação pública, percebe-se que a transversalidade na perspectiva da governança climática, necessita ir além de espaços de diálogo ou disseminar informação, mas sim integrar capacidades técnicas, estruturais, financeiras e políticas de forma contínua e coordenada. A discussão, portanto, dialoga com a análise de Lascoumes e Le Galès (2012), para quem as normas são instrumentos fundamentais da ação pública, mas cuja eficácia depende de dispositivos que permitam sua tradução em prática concreta.

Ainda nesse sentido, os resultados evidenciaram que, mesmo sem uma representação equitativa dos entes, os critérios de escolha dos municípios vulneráveis já estavam sendo definidos, no âmbito dos programas. Análise que reafirma a importância da transversalidade não somente a nível de integração, mas também no processo de pactuação dos objetivos, diretrizes e instrumentos, com a presença dos atores, desde a consolidação das iniciativas.

Portanto, no que tange às capacidades estatais, ficou claro ser, cada vez, mais importante que todos os Estados e Municípios devam possuir uma secretaria responsável pelas políticas de meio ambiente e mudança do clima, conselho ou fórum específico e corpo técnico adequado, além de instalações físicas, infraestrutura e ferramentas apropriadas. É importante que a estrutura administrativa dos municípios, independentemente de seu tamanho, contemple uma Secretaria de Meio Ambiente para que, além de atender às demandas da sociedade para todas as questões ambientais, também possa usufruir de oportunidades oferecidas por programas nacionais e internacionais.

Em síntese, os achados revelam que, embora o Brasil conte com uma estrutura normativa, informacional e financeira voltada à adaptação climática, persistem lacunas significativas na instrumentação prática, sobretudo no que diz respeito à integração entre

esferas federativas e à superação das desigualdades regionais. Os resultados evidenciam a falta de ambição nas estratégias de adaptação que eliminem as desigualdades urbanas, de modo que reconheça as escalas subnacionais como espaços legítimos de produção de conhecimento técnico científico e de implementação de planos que promovam maior equidade.

Persistir nessa lacuna, sem mudança de lógica operacional, segue o risco da transversalidade permanecer restrita ao plano normativo, sem impacto concreto sobre as populações mais vulneráveis. A estrutura das relações interfederativas desempenha um papel fundamental na eficácia das políticas públicas centralizadas, para promover uma adaptação mútua entre as perspectivas nacionais e locais. As discussões apresentadas representam o que é eminentemente federativo no processo de governança climática, e a necessidade da transversalidade ser tomada em conta localmente.

5 CONCLUSÕES

A análise da Política Nacional sobre Mudança do Clima evidencia que o compromisso voluntário de redução de emissões depende da articulação entre os diferentes níveis de governo, o que destaca a importância da coordenação federativa na implementação de medidas de adaptação. Diante da complexidade da agenda, esta pesquisa propôs-se a investigar em que medida a transversalidade das ações tem sido incorporada nas relações federativas, através de um diálogo intersetorial e multiescalar, ou restrita a uma diretriz centralizada na União, com ênfase em uma abordagem predominantemente burocrática.

No decorrer do trabalho, constatou-se que tal processo não ocorre de forma plenamente coordenada e que as respostas institucionais não se concentram exclusivamente na Câmara de Articulação Federativa, como inicialmente suposto, mas se dispersam por diferentes instâncias e fóruns de governança.

Constata-se que o Objetivo Geral da pesquisa foi alcançado, ao permitir uma análise crítica dos desafios e avanços da governança climática no Brasil sob a ótica das relações federativas. Foi possível, através da metodologia de pesquisa, envolvendo observação participativa, análise documental e entrevistas semiestruturadas, mapear fóruns, instrumentos e mecanismos relevantes, além de identificar os principais entraves institucionais e operacionais que dificultam a coordenação entre os diferentes níveis e setores de governo.

Nesse sentido, foi possível acessar e descrever, um movimento promissor na inserção do federalismo climático na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil. Ademais, a criação de um espaço específico de diálogo com instâncias intermediárias, conduzido pelo governo federal no contexto do Plano Nacional de Adaptação, programa Adapta Cidades e demais iniciativas, foi reconhecida, através da pesquisa, como uma inovação significativa no processo de participação federativa.

Segundo os relatos dos atores envolvidos, tratou-se da primeira vez em que instâncias como a ABM, CNM, FNP, foram convidadas a discutir critérios técnicos e políticos de uma política climática nacional em oficinas e reuniões dedicadas, algo que não ocorreu em processos anteriores como o Plano Plurianual (PPA) ou na Comissão Nacional dos ODS. Essa abertura, ainda que limitada, representou um avanço relevante na institucionalização da escuta

ativa e na valorização do papel dos governos locais na formulação de políticas públicas, sendo vista como um precedente importante para fortalecer o pacto federativo em temas climáticos.

Contudo, observa-se, como resultado da análise dos instrumentos, que há uma significativa lacuna entre a formulação de mecanismos e instrumentos de política climática e sua efetiva implementação, especialmente no que se refere à atuação em nível local. O Plano Nacional sobre Mudança do Clima carece de elementos estruturantes essenciais, como a definição precisa de competências, prazos de execução, condições operacionais e fontes de financiamento.

Essa ausência de clareza compromete a viabilidade da coordenação federativa e dificulta o monitoramento e a responsabilização, resultando em entraves concretos à implementação das ações climáticas, sobretudo nos contextos subnacionais, onde a capacidade institucional é frequentemente limitada. Espera-se que sejam inseridas a representação dos níveis locais na estrutura do CIM, um passo decisivo para garantir a efetiva participação totalitária dos entes na agenda climática nacional.

Diante dos achados, fica claro reconhecer que a adaptação climática nas cidades, somente será viável se estiver ancorada em políticas públicas capazes de enfrentar, de forma direta, a desigualdade estrutural e a pobreza urbana. Assim, a pesquisa contribui para o debate sobre o fortalecimento do federalismo climático como eixo estruturante de uma política climática nacional mais justa, inclusiva e resiliente.

Diante da metodologia proposta, observa-se que o trabalho poderia ter se beneficiado de uma investigação mais aprofundada da etnografia institucional, visando uma análise mais detalhada das rotinas e interações formais e informais entre os atores. Embora tenha sido possível examinar relações de poder e articulações entre diferentes níveis do Estado, houve limitações quanto ao acesso a documentos.

No caso do Conselho da Federação, não foram encontradas atas de reuniões disponíveis, o que restringe a avaliação de sua atuação. Na Câmara Técnica de Justiça Climática do CONAMA, o último documento acessível refere-se à 3ª Reunião Ordinária, de março de 2024, indicando possível desatualização ou lacuna na divulgação das atividades do órgão. Além disso, no Departamento de Articulação e Governança do MMA, nem todos os

anexos solicitados foram disponibilizados.

As recomendações desta pesquisa, propõem a necessidade de um novo arranjo institucional e técnico que deva assegurar representatividade equitativa nos processos decisórios, superar as disparidades federativas e garantir que os recursos e as ações de adaptação priorizem os territórios mais vulneráveis. Sem esse alinhamento, as políticas climáticas correm o risco de reproduzir ou aprofundar as desigualdades já existentes no território.

Dentro dessa ótica, diversas questões permanecem em aberto e configuram uma agenda de pesquisa estratégica. Esta pesquisa buscou compreender a dinâmica das políticas de adaptação climática, com foco nos arranjos institucionais, diretrizes normativas e espaços decisórios dentro da estrutura do governo federal. No entanto, um próximo passo relevante seria inverter essa lente analítica, aproximando-se das experiências de gestão nos níveis subnacionais, especialmente nas prefeituras, secretarias municipais e demais órgãos locais, investigar como essas instâncias absorvem, adaptam ou mesmo tensionam as políticas definidas em âmbito federal, revelando dinâmicas próprias de implementação, capacidades institucionais e práticas cotidianas de gestão.

Diante das limitações técnicas em nível local, recomenda-se o desenvolvimento de estudos sobre modelos sustentáveis de assistência técnica continuada, com base em redes regionais e núcleos descentralizados de apoio à gestão. Além disso, é necessário aprofundar a análise do ciclo das políticas climáticas, especialmente quanto à transparência do processo de pactuação dos atores e metas, à integração interinstitucional e à coerência estratégica entre os diferentes níveis de governo, no que tange a formulação das políticas.

Essas lacunas evidenciam a importância de pesquisas aplicadas e interdisciplinares voltadas ao fortalecimento de arranjos adaptativos mais justos e territorialmente sensíveis. No entanto, é fundamental que a pesquisa técnica e científica avance para além da visibilidade positiva e evidencie, de forma explícita, o principal entrave à adaptação real, a persistente e profunda desigualdade socioespacial no país.

REFERÊNCIAS

ANGROSINO, M. Etnografía y observación participante en investigación cualitativa. 3. ed. Madrid: Ediciones Morata, 2012.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

BIERMANN, F. Earth system governance as a crosscutting theme of global change research. *Global Environmental Change*, v. 17, p. 326–337, 2007.

BRASIL. Câmara Técnica de Justiça Climática – CONAMA. Disponível em: <https://conama.mma.gov.br/camara-tecnica-de-justica-climatica>. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 11.495, de 20 de abril de 2023. Institui o Conselho da Federação e dispõe sobre sua composição e funcionamento. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 12.040, de 21 de março de 2024. Regulamenta dispositivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 22 mar. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 128, de 17 de janeiro de 2022. Altera o art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde pelos Municípios, e revoga o § 3º do art. 160 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 12,

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Índice de Vulnerabilidade Municipal: análise integrada da exposição, sensibilidade e capacidade adaptativa à mudança do clima. Brasília: MMA, 2023.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 29 dez. 2009.

BRASIL. Lei nº 14.341, de 18 de maio de 2022. Dispõe sobre a associação de Municípios na forma de Associação de Representação de Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.904, de 2024. Estabelece o Compromisso para o Federalismo Climático. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Capacidades – Cursos de Capacitação. Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/cursos>. Acesso em: 05 fev. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. Sustentabilidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/sustentabilidade>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social – CapacitaSUAS. Disponível em: <https://www.gov.br/mds>. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR) de 2025: Fundo Clima – financiamento de ações voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – Volume 2. Brasília, DF: MMA, 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Discurso da Ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/01/discurso-da-ministra-do-meio-ambiente-e-mudanca-do-clima-marina-silva>. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRUGUÉ, Q.; CANAL, R.; PAYÁ, P. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y Política Pública*, v. 24, p. 85–130, 2015.

CAPELLARI, G. et al. Entre retrocessos e resistências: políticas socioambientais no Brasil (2019–2020). *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 2, p. 283–306, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Execução orçamentária – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Brasília: CNM, maio 2024. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca>.

COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC – Brasil. Brasília, DF: CIMC, 2008.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL. Planejamento Estratégico. Disponível em: <https://www.consorcioamazonialegal.gov.br/planejamento-estrategico>. Acesso em: 04 fev. 2025.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. Plano de Ação de Enfrentamento às Mudanças Climáticas do Grande ABC. Disponível em: <https://consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/Plano%20de%20Acao%20de%20Enfrentamento%20as%20Mudancas%20Climaticas%20do%20Grande%20ABC.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2025.

CONSÓRCIO NORDESTE. Consórcio Nordeste instala comitê para enfrentamento e monitoramento de emergências climáticas. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/noticia/consorcio-nordeste-instala-comite-para-enfrentamento-e-monitoramento-de-emergencias-climaticas-8>. Acesso em: 01 fev. 2025.

CRUZ, F. N. Desenvolvimento democrático em tempos incertos: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa. Brasília: EdU-UnB, 2020.

ENNE, A. L.; DE SOUZA LIMA, A. C. Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

FARAH, M. F. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, p. 119–144, 2001.

FIONRINO, D. *Making Environmental Policy*. Berkeley: University of California Press, 1995.

FONSECA, A. et al. Reconfiguração das políticas ambientais no Brasil: um sistema em colapso? *Ambiente & Sociedade*, v. 26, e0204, 2023.

FORUM BRASIL-EUROPA. Climate Change and Intergovernmental Fiscal Relations. Out. 2023.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. L'instrumentation de l'action publique: controverses, resistances, effets. Paris: Presses de Sciences Po, 2014.

INOUE, C. Y. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. Carta Internacional, v. 11, p. 91–117, 2016.

INSTITUTO TALANOA. Chamado à Transversalidade: Recomendações sobre Agendas Climáticas-chave no Governo Federal 2023-2026. Disponível em: <https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2023/03/transversalidade-agenda-climatica-2023-2026.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2024.

IPCC. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

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

LEVIN, K.; CASHORE, B.; BERNSTEIN, S.; AULD, G. Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. Policy Sciences, v. 45, p. 123–152, 2012.

MARCONDES, M. M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A. P. Transversalidade e intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. Administração Pública e Gestão Social, v. 10, p. 22–33, 2018.

MARGULIS, S. Mudanças do clima: tudo que você queria e não queria saber. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

MENIN, J. O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: uma agenda de desenvolvimento na política ambiental brasileira? Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

MIGUEL, J. C. H. A “meada” do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. Guarulhos: Universidade Federal de São Paulo, 2023.

MOURA, A. M. Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

NEVES, E. M. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. Estudos Avançados, v. 26, p. 137–150, 2012.

OBERMAIER, M. Velhos e novos dilemas nos sertões: mudanças climáticas, vulnerabilidade e adaptação no semiárido brasileiro. Tese (Doutorado em Planejamento Energético). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

OLIVEIRA, L. R. DE, & PASSADOR, C. S. (2019). Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. Cadernos EBAPE.BR, 17(2), 324–337.

PAPA, F. Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – percursos de uma pré-política. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). São Paulo: FGV-EAESP, 2012.

PINHO, P.; ALENCAR, A.; ZERBINI, O.; GARRIDO, B. Acelerando estratégias de adaptação equitativa na Amazônia em meio às mudanças climáticas. Belém: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM, 10 abr. 2025. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2025/04/PB_Acelerando_Estrategias.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.

PRIZIBISZCKI, C. Entenda como Lula pretende tratar a “transversalidade” ambiental no novo governo. O Eco, 19 ago. 2024. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/entenda-como-lula-pretende-tratar-a-transversalidade-ambiental-em-novo-governo/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

REINACH, S. A “transversalidade” brasileira: uma construção própria que vai além das influências internacionais. In: Fazendo Gênero. Florianópolis, 2013.

RITTEL, H. W.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sciences, v. 4, p. 155–169, 1973.

SANTANA FILHO, D. M.; FERREIRA, A. J. F.; GÓES, E. F.; CAMPOS, A. C. P. Technical Note Iyaleta No. 01: Disaster governance, trade-off and adaptation, north and northeast of Brazil. Salvador: Iyaleta – Pesquisa, Ciências e Humanidade, 2023. 22 p. Disponível em: <https://www.iyaleta.org/platforms/pesquisa/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. Revista del CLAD – Reforma y Democracia, v. 32, 2005.

TEIXEIRA, B. S.; MOLLETA, D. G.; LUEDEMANN, G. Brasil: esforços nacionais sobre as mudanças climáticas. Brasília, 2016.

TEIXEIRA, C.; LOBO, A.; ABREU, L. E. Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais. Brasília: ABA Publicações, 2019.

TONETTO, Jorge Luis; PIQUÉ, Josep Miquel; RAPETTI, Carina; FOCHEZATTO, Adelar. Sustentabilidade fiscal municipal em face de desastres climáticos: uma análise das enchentes de 2024 no sul do Brasil. Sustainability, [S.l.], v. 17, n. 5, p. 1827, 2025.

VILLANUEVA, L. F. A. (Ed.). La implementación de las políticas. 3. ed. México, DF: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Política Pública, 2000.

APÊNDICE

APÊNDICE A - PESQUISA SEMIESTRUTURADA ATORES E REDE DE GOVERNANÇA CLIMÁTICA

Quais são os principais fóruns ou instâncias de diálogo entre o Governo Federal, Estados e Municípios para debater estratégias de adaptação climática no âmbito do Plano Clima?

Quais instrumentos e estratégias o Governo Federal utiliza para garantir que os governos subnacionais mantenham a aderência às metas e ações da agenda climática?

Além da iniciativa Adapta Cidades, existem outras iniciativas ou programas do Governo Federal voltados a apoiar os governos subnacionais na implementação de estratégias de adaptação climática? Se sim, quais? Como posso saber mais sobre elas?

Existem redes de atores, incluindo governos subnacionais que colaborem ativamente na implementação e desenvolvimento das ações de adaptação climática? Se sim, quais? Como elas se organizam? Quem costuma participar?

Quais estratégias estão sendo implementadas para promover o diálogo federativo sobre a adaptação climática a longo prazo, incluindo regiões fora dos grandes centros urbanos?

De que forma consórcios intermunicipais ou regionais estão sendo utilizados para articular ações climáticas adaptativas no contexto local?

Quais iniciativas têm sido desenvolvidas para aumentar a capacidade técnica e administrativa dos governos subnacionais, considerando a implementação da agenda de adaptação climática e das políticas federais relacionadas?

Quais são as expectativas dos governos locais (ou dependendo do interlocutor governamental) sobre os instrumentos e dispositivos criados para promover a governança climática em âmbito municipal e regional?