

DIAGNÓSTICO DOS INSTRUMENTOS DE REPASSE EXECUTADOS NO ÂMBITO DO FUNDO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

PRODUTO 3

Resumo

Trata-se de uma compilação dos relatórios parciais e um diagnóstico dos instrumentos de repasse executados com recursos do Fundo Clima

Daniela de Freitas Fenerich Russo
Consultora BID – Projeto BR-T1310

Sumário

1. Objetivo
2. Introdução
3. Avaliação dos Instrumentos de Repasse
 - 3.1. Convênios
 - 3.2. Termos de Execução Descentralizada
 - 3.3. Contratos
4. Conclusão e Considerações Finais
5. Referências Bibliográficas

1. OBJETIVO

O presente documento foi produzido para o Projeto Estratégia de Eficiência para o Fundo Clima (BR-T1310) que faz parte da cooperação técnica entre o Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O objetivo desta cooperação técnica é apoiar o governo brasileiro, por meio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), no fortalecimento da eficiência e eficácia do financiamento de ações de mitigação no país.

Trata-se de uma compilação dos relatórios parciais e um diagnóstico dos instrumentos de repasse executados com recursos do Fundo Clima feito a partir dos dados levantados ao longo da vigência desta consultoria. Esse material permite uma breve avaliação da eficiência dos instrumentos de repasse para a implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

2. INTRODUÇÃO

As mudanças do clima globais representam um dos maiores desafios, tanto para o meio ambiente quanto para o desenvolvimento, já que grande parte dessas mudanças é causada pela interferência antropogênica, evidenciada pela crescente concentração de gases de efeito estufa na atmosfera. As emissões contínuas de gases de efeito estufa contribuirão para agravar este aquecimento e causarão alterações em todos os componentes do sistema climático.

Para mitigar os efeitos das mudanças do clima no planeta é necessário apostar numa redução substancial e progressiva das emissões de gases de efeito estufa. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) concluiu que é necessário promover ações visando a manter o aumento da temperatura global abaixo de 2 graus Celsius (2°C) acima do nível pré-industrial. Atingir a meta dos 2°C exige esforços globais significativos para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE), que exigem apoio para executar as políticas de mitigação necessárias, constante e consistentemente (1).

No Panorama Setorial sobre Mudanças Climáticas elaborado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (2), é apontado que “o enfrentamento das mudanças climáticas requer um esforço mundial conjunto, e seus desafios vão muito além das discussões políticas em torno das negociações, incluindo, entre outros, o financiamento dos projetos ao redor do mundo e, em especial, nos países em desenvolvimento”.

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que é a principal fonte de financiamento para o desenvolvimento econômico, social e institucional na América Latina e no Caribe, devido à crise financeira e econômica global, o acesso ao capital ficou mais difícil, desestimulando investimentos em geral, inclusive aqueles em iniciativas de baixa emissão de GEE (1).

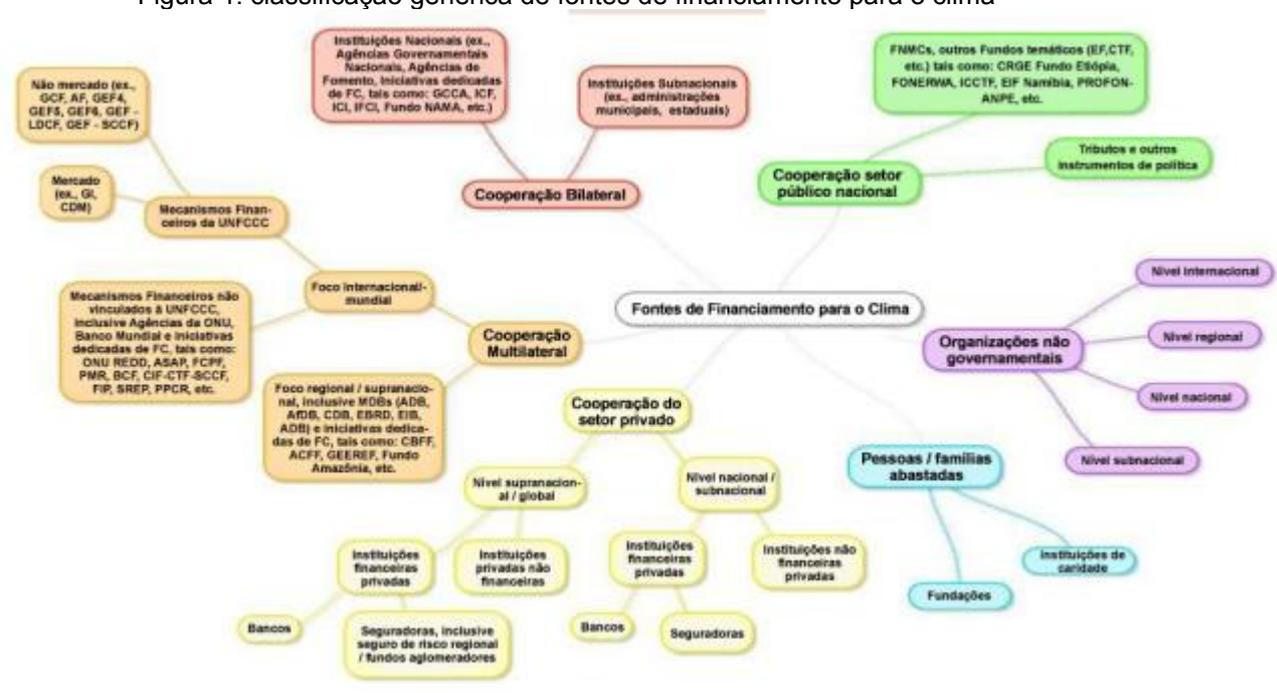
O termo financiamento do clima refere-se à provisão de recursos para promover projetos de mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças do clima. Os países desenvolvidos, que possuem maior responsabilidade relativa

quanto às emissões históricas de gases de efeito estufa, assumiram o compromisso de apoiar financeiramente os países em desenvolvimento para a realização de investimentos em adaptação e mitigação. Destaca-se o compromisso de mobilizar até 2020 o montante de US\$ 100 bilhões anuais em recursos públicos, privados e fontes alternativas, dando início a uma nova era de financiamento para a mudança do clima.

O financiamento do clima é considerado pela UNFCCC como um dos meios de implementação da agenda de enfrentamento à mudança do clima, envolvendo grande quantidade de entidades que incluem fontes financiadoras, bancos, programas com prazos estabelecidos ou não, iniciativas de governos doadores ou receptores, organizações não governamentais e outros agentes (3).

Em um estudo publicado em 2017 (4), a Cooperação Alemã fez um panorama das diversas fontes e mecanismos de financiamento para o clima (Figura 1).

Figura 1: classificação genérica de fontes de financiamento para o clima



(Fonte: GIZ/2017)

Para contribuir com os esforços globais, o Brasil aprovou a Lei 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, assumindo um compromisso nacional voluntário de reduzir por 36,1% e 38,9% suas emissões projetadas para 2020.

Além da aprovação da PNMC, como estratégia para honrar seu compromisso com as diretrizes da CQNUMC, definiu uma série de ações e planos setoriais, entre eles a criação, em 2009, por meio da Lei nº 12.114/2009, do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC ou Fundo Clima, principal fundo para apoiar ações de mitigação.

Fundo Clima

O Fundo Clima é um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC que tem por finalidade financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à redução de emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos da mudança do clima. Vinculado ao MMA, disponibiliza recursos em duas modalidades: reembolsável, administrados pelo BNDES e não reembolsável, operados pelo MMA.

Embora tenha sido criado em 2009, o FNMC iniciou suas operações em 2011, após um período inicial de estruturação administrativa e institucional.

O FNMC é administrado por um Comitê Gestor que é presidido pelo Secretário-Executivo do MMA. O Comitê tem a função de autorizar o financiamento de projetos e recomendar a contratação de estudos, com base em diretrizes e prioridades de investimento estabelecidas a cada 2 anos.

A cada ano, o Comitê Gestor deve aprovar o Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR e ao final de cada ano, deve elaborar relatórios sobre a aplicação das verbas.

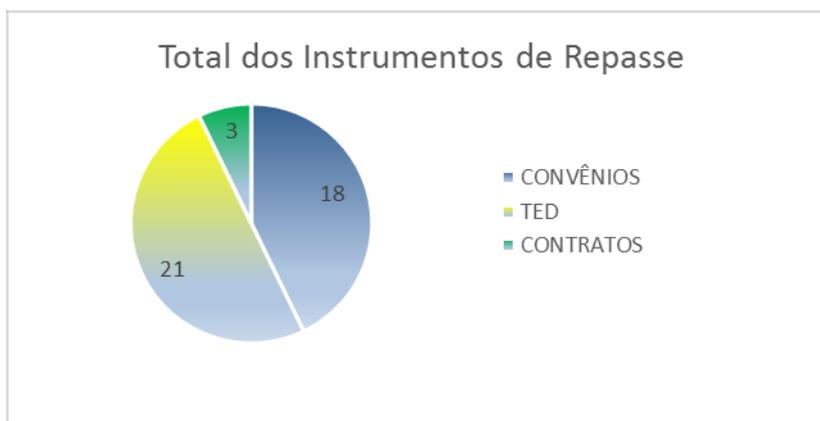
3. INSTRUMENTOS DE REPASSE APOIADOS

De acordo com dados do próprio Fundo Clima, este, em sua modalidade não reembolsável, apoiou, entre 2011 e 2016, 49 iniciativas que totalizam aproximadamente R\$ 101 milhões concedidos. Entre as iniciativas há projetos, que vêm a ser um conjunto de atividades planejadas, com início, meio e fim, com responsabilidade de execução definida, a fim de alcançar objetivos determinados e mensuráveis, operados por meio de convênios (entes públicos), parcerias institucionais operadas por meio de termos de execução descentralizada – TED e contratos. Por exemplo, somente a parceria com o

Serviço Florestal Brasileiro, formalizada em 2012, foi responsável por duas chamadas públicas com um total de 127 projetos apoiados.

Ao todo, foram celebrados desde 2011, 42 instrumentos de repasse: 18 convênios, 21 termos de execução descentralizada (TED) e 03 contratos. Desses 42, 10 (dez) estão vigentes e 32 em prestação de contas (em andamento ou finalizadas).

Fig. 1: Gráfico Total de Instrumentos de Repasse



Em 2017 não foram formalizados novos convênios, contudo houve liberação de recursos referentes a parcelas dos instrumentos já vigentes e duas aditativas de processos em execução. Também em 2017, o Comitê Gestor do Fundo Clima aprovou e formalizou o repasse para a Plataforma Brasileira de Conhecimento em Adaptação à Mudança do Clima – AdaptaClima e o Sistema de Monitoramento da Costa Brasileira – SiMCosta, desenvolvida pela Universidade do Rio Grande (FURG).

Em 2018 foram aditivados dois convênios, cujas vigências foram prorrogadas até 2019. Houve o lançamento de edital conjunto com o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), para a seleção de projetos que visem a implementação de iniciativas socioambientais de redução da vulnerabilidade em ambientes urbanos. A previsão de investimento para esse edital é de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), oriundos da receita do próprio Fundo Clima e também do FNMA. O valor mínimo para a proposta deverá ser de R\$ 300.00,00 (trezentos mil reais) e máximo de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Esse Edital será operado pela equipe técnica do FNMA.

3.1. Convênios

Desde 2011, o Fundo Clima atua como concedente firmando convênios com universidades, institutos e fundações públicas, entes federados e organizações sem fins lucrativos da sociedade civil brasileira. Para tanto foram lançados editais de chamadas públicas.

Dos 18 (dezoito) convênios firmados com o Fundo Clima, 13 (treze) foram celebrados em 2011, 02 (dois) em 2012 e 03 (três) em 2014. Em fevereiro de 2018 foi feito um levantamento da situação dos convênios e verificou-se que desses 18 (dezoito) instrumentos, 03 (três) estavam vigentes e 15 (quinze) em prestação de contas.

Fig. 2: Situação dos Convênios



No intervalo de tempo decorrido entre o primeiro levantamento e agora, a situação dos convênios não se alterou.

Tal fato deve-se à burocracia que gira em torno dos procedimentos, tanto na execução quanto na prestação de contas, o que torna o andamento dos processos mais lento. Cada procedimento a ser executado num mesmo instrumento, deve seguir regras estabelecidas pelo concedente e pelo Siconv, além das regras internas de cada instituição convenente.

Por definição, a burocracia é inerente ao serviço público e ela segue um regulamento fixo, rotinas pré-determinadas e hierarquia com linhas de autoridade e responsabilidades bem demarcadas. Todo sistema da administração pública tem sua burocracia atrelada às suas atividades, porém muitas vezes ela “esbarra” em dificuldades.

No caso dos instrumentos aqui tratados, dentre as dificuldades enfrentadas pela Coordenação do Fundo Clima, destacam-se: a demora na

obtenção de assinaturas nos diversos documentos que compõem o processo, pouco tempo hábil para processar solicitações por parte do convenente (ex.: prorrogação da vigência, utilização de saldo remanescente ou rendimentos...), mudança no quadro de gestores e equipe técnica, tanto do concedente quanto do convenente e a falta de equipe para proceder as prestações de conta.

Os convênios executados com recursos do Fundo Clima foram, em sua maioria, firmados entre 2011 e 2014, quando a legislação vigente à época era diferente da que vigora atualmente. As principais mudanças ocorridas na legislação foram: a publicação de instrumento legal específico de transferência de recursos para organizações da sociedade civil (Lei nº 13.090/20147) e a publicação da Portaria Interministerial nº 424/2016, que revoga a PI nº 507/2011.

Até 2014, os termos de parceria eram regidos unicamente pela mesma legislação que estabelece normas para a transferência de recursos via convênios. No final de 2014 foi lançado o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), como é conhecida a Lei 13.019/2014, que instituiu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Cabe ressaltar que a PI nº 507/2011 ainda regula alguns atos da transferência de recursos a OSCs. As principais mudanças advindas dessa nova lei foram: 1) a criação de instrumentos jurídicos próprios para a celebração das parcerias entre a administração pública e as OSC, que são o termo de colaboração e o termo de fomento, com cláusulas essenciais próprias a sua formalização; 2) a inaplicabilidade da Lei de Licitações; 3) a prestação de contas simplificada, entre outras.

Já a PI nº 424/2016, trouxe como principais alterações: 1) a limitação do prazo de vigência para os convênios de custeio; 2) o estabelecimento de parâmetros objetivos para verificação do cumprimento do objeto; 3) a simplificação do processo de prestação de contas por meio do estabelecimento de prestação de contas física e financeira continuada durante a execução; 4) a vedação da utilização de rendimentos e de saldo remanescente dos recursos repassados pela União, entre outras

Tais alterações têm como objetivo, tornar mais célere e eficiente o processo de transferência de recursos aos convenientes/parceiros. Contudo,

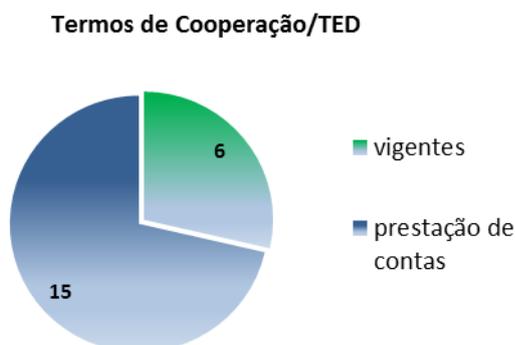
muito embora as alterações revoguem as legislações anteriores, o acompanhamento e fiscalização dos instrumentos devem considerar as regras estabelecidas à luz da legislação vigente na ocasião da celebração dos mesmos.

3.2. Termos de Execução Descentralizada - TED

O Termo de Execução Descentralizada – TED veio para substituir o Termo de Cooperação e é definido no Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013 como “instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática”.

Foram formalizados junto ao Fundo Clima um total de 21 (vinte e um) TED desde 2011. Deste total, 06 (seis) estão vigentes e 15 (quinze) estão em prestação de contas (em andamento ou finalizadas).

Fig. 3: Situação dos Termos de Cooperação/TED



Em 2017 foi feita uma descentralização de recursos para o TED celebrado em 2013 formalizando parceria entre o FNMC e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e que tem como objeto apoiar projetos selecionados por chamadas públicas promovidas pelo FNMC e FNDF referentes aos temas: Práticas Adaptativas para desenvolvimento sustentável do semiárido e Manejo florestal de uso múltiplo integrado, restauração ecológica e difusão de tecnologias para melhor convívio com o semiárido.

3.3. Contratos

O art. 37, § 8º da Constituição Brasileira, dispõe que *as entidades da Administração Indireta poderão celebrar contrato de gestão com o Estado. Neste contrato de gestão, devem ser estabelecidas metas a serem cumpridas pelo ente administrativo e, em contrapartida, este receberá maior autonomia no desempenho de suas funções.*

Nesse contexto o FNMC celebrou 03 (três) contratos, sendo 02 (dois) com o BNDES e 01 (um) com a Fundação Getúlio Vargas (FGV). O contrato com o BNDES 01/2011 foi assinado no final de 2011 e sofreu um total de cinco aditamentos e o contrato 01/2016 foi assinado em dezembro de 2016. Em dezembro de 2017, este contrato sofreu seu primeiro aditamento.

Em linhas gerais, a parceria com o BNDES visa apoiar a implantação de empreendimentos, a aquisição de máquinas e equipamentos e o desenvolvimento tecnológico relacionados à redução de emissões de gases do efeito estufa e à adaptação às mudanças do clima e aos seus efeitos.

Embora a FGV seja uma entidade privada, foi criada por meio de decreto-lei e registrada em cartório com 275 assinaturas, inclusive do Governo Federal, para desenvolver atividades de interesse do Estado, o que lhe confere o *status* de “braço direito do Governo. O projeto, escopo do contrato, tinha por objetivo estabelecer processos para promover a avaliação da vulnerabilidade nas organizações do setor privado e nos projetos e programas das organizações da sociedade civil, bem como ajudar a identificar opções de como lidar com os riscos climáticos e de como desenvolver e implementar uma estratégia de adaptação à mudança do clima

4. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1. Capacidade Institucional e Operacional

De um modo geral, as limitações financeiras, associadas à baixa capacidade operacional na execução de programas podem causar impactos no desenvolvimento de projetos. Quando se fala em baixa capacidade

operacional, refere-se tanto aos entes públicos quanto da sociedade civil.

Não diferente disso, ao longo desta consultoria, pôde-se observar que a Coordenação do Fundo Clima enfrenta esses mesmos desafios quando da execução de seus projetos e aplicação de recursos.

Em relação aos recursos disponíveis para sua atuação, embora haja previsão orçamentária para o desenvolvimento de suas atividades, o eventual contingenciamento do orçamento impede que os recursos sejam repassados aos executores de projetos tão logo esses estejam aptos a recebê-los, causando indefinições para os mesmos e para o próprio Fundo Clima (5).

O cenário atual apresenta uma tendência declinante das dotações orçamentárias para a modalidade não reembolsável ao longo dos anos. Por exemplo em 2011 os recursos destinados para estes fins foram na casa dos 34 milhões de reais, já para 2018 foram destinados somente 7,3 milhões. O atual regime fiscal que impõe o teto dos gastos também afeta diretamente as dotações orçamentárias.

Já a baixa capacidade operacional talvez seja o maior problema identificado por esta consultoria. A falta de recursos humanos para desempenhar as demandas diárias da coordenação é um problema que necessita atenção e providências imediatas, pois o acompanhamento e fiscalização da carteira de projetos apoiados com recursos do Fundo Clima demanda tarefas diárias que sobrecarregam a equipe técnica.

Se considerarmos o volume de recursos financeiros a serem executados aliado à urgência no atendimento às demandas rotineiras prioritárias de organização dos processos administrativos, acompanhamento e avaliação dos projetos, a equipe do Fundo Clima enfrenta um desafio para cumprir as metas definidas em seu plano de ação, levando-se em conta o atual quadro de servidores/colaboradores.

Atualmente a Coordenação conta com o coordenador (servidor cedido por outro órgão federal), dois agentes administrativos e um analista ambiental, estes últimos concursados do MMA. Nem todas as tarefas podem ser desempenhadas igualmente por todos os membros da equipe, o que sobrecarrega alguns em detrimento de outros.

Ainda sobre a capacidade operacional, outro ponto a ser considerado é a dinâmica de acompanhamento processual dos convênios em particular. A partir do momento que o convênio/parceria é formalizado, além do servidor que o acompanhará até sua conclusão, deverá ser nomeado um servidor que atuará como fiscal para esse convênio/parceria. A função do fiscal é acompanhar a execução do objeto, observando o cumprimento das regras previstas no instrumento legal. No caso dos convênios celebrados pelo Ministério do Meio Ambiente, a regra adotada para a nomeação dos fiscais, é a da afinidade do seu setor de origem com a área temática do convênio/parceria, independentemente de estar lotado em outra unidade do próprio ministério. Isso pode configurar um obstáculo para a efetiva fiscalização do instrumento, pois, caso o fiscal mude de setor e o gestor do convênio/parceria não seja informado, a fiscalização ficará prejudicada.

A rotina de acompanhamento e fiscalização de um convênio demanda um certo tempo, pois são vários itens a serem analisados, necessitando de uma verificação sistemática no Siconv para que não ocorram irregularidades no processo.

Nos convênios executados pelo Fundo Clima, a maioria celebrada em 2011, pôde-se observar isso, pois desde então houve uma alta rotatividade de pessoal designado para execução e fiscalização dos mesmos. Isso implicou numa quebra na dinâmica de acompanhamento processual, sobrecarregando a equipe atual do Fundo, uma vez que, além de fazer o acompanhamento técnico do objeto, alguns servidores assumiram a função de fiscal.

Com a constante mudança no quadro de gestores e servidores, comum no serviço público, é inevitável que haja uma descontinuidade no acompanhamento e fiscalização dos instrumentos. Não só pelo lapso temporal que envolve o processo burocrático de substituição das pessoas, como também pelo conhecimento técnico que possuem sobre o assunto.

Com relação ao conhecimento técnico, medidas mitigatórias têm sido tomadas pela atual Coordenação do Fundo Clima. Foram oferecidos à equipe técnica, cursos de capacitação em Siconv com enfoque na parte teórica, legislação e prática.

Além disso, foi elaborado o Manual de Procedimentos Internos para Formalização e Execução de Convênios e Termos de Parceria, cuja minuta foi apresentada no relatório anterior a este.

O documento foi elaborado numa linguagem clara e objetiva possibilitando que qualquer pessoa tenha autonomia para desempenhar a função designada, permitindo assim, que a rotina de acompanhamento dos processos seja mais ágil e eficiente. Além de conceitos básicos, o Manual traz instruções e observações que devem ser consideradas desde a proposição até a fase de prestação de contas dos instrumentos em questão.

4.2. Avaliação dos Instrumentos de Repasse

Os instrumentos de repasse apoiados com recursos do Fundo Clima são: convênios operados por meio do Siconv; termos de execução descentralizada e contratos.

Das três modalidades, certamente a de execução mais complexa são os convênios. Isso porque envolvem muitas etapas e procedimentos, tanto de acompanhamento, quanto de fiscalização, fazendo com que o andamento processual seja mais moroso. Aliada a isto, está a falta de capacitação dos convenentes na elaboração de projetos, manuseio do Siconv e, por vezes, desconhecimento da legislação pertinente.

Pode-se perceber a necessidade de se adotar uma metodologia para mensuração dos impactos/efetividade dos projetos apoiados, o que auxiliará na definição de estratégias de atuação do Fundo Clima para os próximos anos.

A revisão da legislação indica uma maior agilidade no acompanhamento e fiscalização desses instrumentos. Contudo, isso só se aplicará aos novos convênios que serão formalizados futuramente. No momento, a coordenação acompanha e fiscaliza os convênios com base na legislação em vigor na ocasião da celebração dos mesmos.

Espera-se que com as alterações na legislação, a adoção do Manual de Procedimentos Internos para Formalização e Execução de Convênios e Termos de Parceria e a ampliação da equipe do Fundo Clima, o fluxo processual dos

convênios seja mais ágil. Uma alternativa utilizada para a celebração de novos convênios sem que sobrecarregue demasiadamente a reduzida atual equipe, é estabelecer parcerias com outros órgãos ou setores do próprio MMA, a exemplo do edital conjunto com o FNMA mencionado no item 3 deste documento. O edital foi elaborado pelas duas equipes, com recursos provenientes dos dois Fundos, porém executado pela equipe do FNMA que possui um maior quadro de pessoal em comparação com o FNMC.

Termos de execução descentralizada e contratos, muito embora demandem tarefas sistemáticas de acompanhamento e fiscalização, os procedimentos não envolvem tanta burocracia quanto os convênios, fazendo com que sejam instrumentos eficazes na implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Em suma, a efetividade dos mecanismos de apoio financeiro do Fundo Clima a projetos está intrinsecamente relacionada à capacidade operacional da Coordenação. Embora a execução orçamentária de 2017 do Fundo tenha alcançado a expressiva taxa de 99,48%, a equipe trabalhou sobrecarregada. A ampliação do quadro de recursos humanos é imprescindível para que essa taxa de execução continue nesse patamar.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1): Termo de Referência. Estratégia de eficiência para o Fundo Clima (BR-T1310). Contratual por Produtos e Serviços Externos (PEC).
- (2): Panoramas Setoriais – Mudanças Climáticas. BNDES, 2016.
- (3): <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fontes-de-financiamento>
- (4): Klarer, Juerg. Boas Práticas de Fundos Nacionais de Clima. Consultor GIZ, 2017.
- (5): Relatório de Avaliação de Resultados_CGFA 2017