

A ATUAÇÃO CLIMÁTICA DO GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

RESUMO

Os efeitos adversos da mudança do clima vêm agravando diversos problemas públicos enfrentados no Espírito Santo (ES), a exemplo de chuvas intensas, inundações e secas. Tais adversidades motivaram a instituição da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) pela Lei Estadual 9.531, de 15 de setembro de 2010.

Como toda política pública, seu sucesso requer um diagnóstico do problema a ser tratado e da situação a ser alcançada com sua implementação, um desenho robusto e uma institucionalização eficiente. Também está condicionado a uma estrutura de governança sólida e a uma alocação tempestiva e suficiente de recursos orçamentários. Assim, com o objetivo de analisar a eficiência e a eficácia da PEMC, investigou-se como foram conduzidos seus processos de formulação e implementação pelo Governo do ES. Realizado entre setembro e dezembro de 2024, o exame envolveu pesquisa documental baseada em critérios do *ClimateScanner* (Intosai WGEA; Brasil, 2024) – ferramenta de avaliação de ações governamentais voltadas ao enfrentamento da crise climática – e do *Referencial de Controle de Políticas Públicas* (Brasil, 2020) do Tribunal de Contas da União (TCU).

Identificaram-se: ausência de um diagnóstico contendo dados essenciais para que a Política fosse desenhada adequadamente, o que comprometeu sua operacionalização e sua eficácia; e inexistência de objetivos e metas claras, de programas, ações e prazos para o alcance dos propósitos, de indicadores de eficiência e efetividade e de mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados.

Por conseguinte, verificaram-se falta de regulamentação da PEMC, baixo grau de concretização de seus instrumentos e ausência de estruturação de sua governança, ações que seriam fundamentais para seu êxito. O Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs) do Espírito Santo (Espírito Santo, 2023), por exemplo, foi elaborado com atraso em relação ao prazo previsto na Lei Estadual 9.531/2010 e o Plano de Adaptação ainda estava em construção. Ademais, atestou-se que a questão climática não foi integrada ao licenciamento ambiental e que não se estabeleceram padrões ambientais para redução das emissões de GEEs.

A despeito de haver, nos instrumentos orçamentários, programas e ações pertinentes à mitigação e à adaptação aos efeitos adversos da mudança do clima, eles não derivaram da Política, caracterizando desconexão entre os investimentos a ela relacionados e os planos plurianuais (PPAs) e o orçamento de 2024.

Concluiu-se que a PEMC permanecia inerte – embora instituída há uma década e meia – e desvinculada das parcas iniciativas adotadas pelo Governo do ES para o enfrentamento da crise climática. Inferiu-se ainda que o controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), pode induzir consideravelmente a implementação das ações necessárias à condução da Política.

PALAVRAS-CHAVE: mudanças climáticas, governança, licenciamento ambiental.

ABSTRACT

Negative effects of climate change have been exacerbating several public problems faced by the state of Espírito Santo (ES), Brazil, such as heavy rainfall, flooding, and droughts. These adversities prompted the establishment of the Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) by State Law No. 9,531 of September 15, 2010.

Like any public policy, its success requires an adequate diagnosis of the problem to be addressed as well as the desirable situation to be achieved through its implementation. A robust design and efficient institutionalization are also key factor to its success. Furthermore, it is also conditioned on a solid governance structure and the timely and sufficient allocation of budgetary resources.

To analyse the efficiency and effectiveness of the Policy, PEMC design and implementation by the State of Espírito Santo were investigated between September 6 and December 18, 2024. The review involved documentary research based on criteria established by the ClimateScanner (Intosai WGEA; Brasil, 2024) – a tool for evaluating government actions aimed at addressing the climate crisis – and the Tribunal de Contas da União's *Referencial de Controle de Políticas Públicas* (Brasil, 2020).

The following issues were identified: absence of a diagnosis containing essential data for the Policy to be properly designed, which compromised its operationalization and effectiveness; a lack of clear goals and objectives, programs, actions, and deadlines for achieving the purposes, as well as efficiency and effectiveness indicators mechanisms for monitoring and evaluating its results.

Additionally, there was a lack of regulation of the PEMC, a low degree of implementation of its instruments and an absence of structuring of its governance, actions that would be fundamental to its success. The Espírito Santo Greenhouse Gas (GHG) Emissions Decarbonization and Neutralization Plan (Espírito Santo, 2023), for example, was concluded later than the deadline set by State Law No. 9,531/2010 and the Adaptation Plan was still under development. As an aggravating factor, it was confirmed that climate change had not been integrated into the environmental licensing processes and environmental standards for reducing GHG emissions were not established.

Although budgetary instruments include programs and actions relevant to mitigating and adapting to the adverse effects of climate change, these did not derive from the Policy, characterizing a disconnect between related investments and the government budget.

It was concluded that the PEMC remained inactive – despite having been established a decade and a half ago – and disconnected from the scarce initiatives adopted by the ES Government to address the climate crisis. It was also inferred that external oversight, exercised by the Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), can considerably induce the implementation of the necessary actions for carrying out the Policy.

KEYWORDS: climate change; governance; environmental licensing.

INTRODUÇÃO

A mudança do clima exacerba eventos em todo o Planeta, aumentando, por exemplo, intensidade de chuvas e frequência e severidade de inundações e secas. Portanto, em face de seus impactos, representa crescente ameaça ao equilíbrio socioeconômico e ambiental mundial (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, 2023).

O aquecimento global – um dos principais efeitos dessa mudança – tem sido agravado pelas emissões de GEEs, oriundas da intensificação das atividades antrópicas.

O estado do ES, como o restante do País e do mundo, não está imune às adversidades resultantes da alteração do clima. Chuvas intensas vêm causando deslizamentos, inundações e óbitos. Em 2024, por exemplo, 20 pessoas morreram e 11,3 mil ficaram desalojadas por conta desses eventos (Ferri; Barcelos, 2024). Paralelamente, nesse mesmo ano, todas as cidades do ES vivenciaram escassez hídrica (G1 Espírito Santo, 2024); ou seja, estiagens prolongadas tornaram-se igualmente rotineiras, impactando o fornecimento de água.

Aos impactos diretos da crise climática somam-se prejuízos indiretos nas áreas de segurança alimentar, saúde, educação e infraestrutura. O risco climático estimula a migração, reduz a produtividade de criações e lavouras, aumenta especialmente a vulnerabilidade das populações mais pobres e de comunidades em áreas de risco (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO, 2016). Diante disso, torna-se urgente o fortalecimento de políticas públicas voltadas à mitigação e à adaptação à mudança do clima, com caráter transversal e multissetorial.

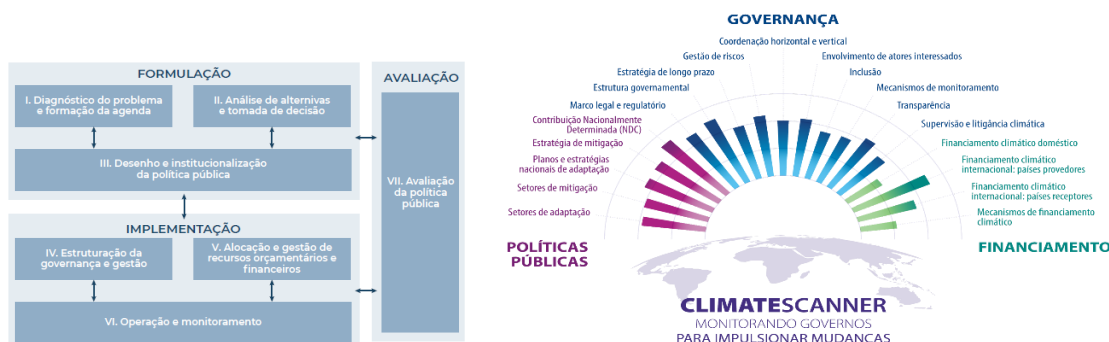
No Brasil, a percepção das ameaças iminentes da crise climática surtiu a institucionalização do principal marco sobre o tema: a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Sob sua égide, o ES instituiu a PEMC, estabelecendo princípios e prevendo instrumentos para sua aplicação.

Assim, a pesquisa objetiva avaliar os processos de formulação e implementação da PEMC, identificando suas fragilidades e propondo caminhos para seu aprimoramento, a fim de contribuir para o fortalecimento da governança climática estadual.

METODOLOGIA

Buscou-se, nesse trabalho, avaliar os estágios de formulação e de implementação da PEMC, que compõem o ciclo de uma política pública (Figura 1, à esquerda), com base no *Referencial de Controle de Políticas Públicas* (Brasil, 2020) e na *Ferramenta de Avaliação Rápida do ClimateScanner* (Intosai WGEA; Brasil, 2024), desenvolvida também pelo TCU, junto com a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai WGEA).

Figura 1 – Ciclos de uma política pública X Eixos de avaliação do *ClimateScanner*



Fontes: TCU (Brasil, 2020, p. 28) e Intosai WGEA e Brasil (2024).

A avaliação da PEMC envolveu coleta de dados e iniciou-se com análise documental sob a perspectiva do *Referencial*, complementada pela ótica do *ClimateScanner* (Figura 1, à direita), cuja metodologia compreende o exame das ações climáticas dos governos a partir de três eixos: 1) governança climática (arcabouço legal e regulatório, estratégias e estrutura de governança); 2) financiamento climático (fontes de recursos, etc.); e 3) políticas públicas (eficácia das medidas de mitigação e adaptação). A integração das sistemáticas permitiu ratificar as evidências por ambos os manuais.

Para a etapa de formulação da PEMC, consideraram-se boas práticas listadas no *Referencial* para as fases de diagnóstico do problema e de desenho e institucionalização de políticas públicas.

Para a de implementação, atentou-se para quatro aspectos do *ClimateScanner*: 1) regulamentação da Lei; 2) efetivação de seus instrumentos; 3) estruturação de seu sistema de governança; e 4) inclusão da PEMC nos instrumentos orçamentários.

Para a avaliação dos três primeiros, empregou-se análise documental em atos e informações obtidos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama) e de outras fontes.

Para a verificação da inclusão da PEMC nos instrumentos orçamentários, analisaram-se os PPAs referentes aos quadriênios 2020-2023 e 2024-2027. Ademais, examinou-se a lei orçamentária anual (LOA) de 2024. Nesse processo, além de menções diretas à mudança climática, foram selecionadas ações que contribuem – ou deveriam contribuir – para a mitigação ou para a adaptação ao problema. Para tais ações, computaram-se o montante previsto e o executado ano a ano, a partir dos Relatórios de Execução Programática disponibilizados pela Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) e do Portal da Transparência do ES.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Constataram-se fragilidades significativas na formulação e na implementação da PEMC. Os principais resultados da análise são apresentados a seguir.

Ausência de diagnóstico embasando a elaboração da PEMC

A despeito de sua importância, a PEMC fora formulada sem embasamento em diagnóstico caracterizando os problemas a serem sanados e a situação que a Política

deveria alcançar, impedindo sua operacionalização, bem como o monitoramento e a avaliação posterior dos resultados advindos da intervenção estatal.

Sua elaboração não foi precedida de mapeamento dos riscos climáticos aos quais o Estado está sujeito e dos principais emissores e sumidouros de GEEs; tampouco das populações e dos setores mais expostos e vulneráveis à mudança do clima. Essas lacunas resultaram em ações desarticuladas da PEMC, sem amparo em planejamento adequado, impedindo respostas eficazes, definição de prioridades, promoção de justiça climática e alocação eficiente de recursos.

Ausência de elementos norteadores na PEMC

O conteúdo da PEMC carece de metas e objetivos claros, programas e ações, além de indicadores de desempenho, prazos para o alcance das metas e mecanismos de monitoramento e avaliação. Essas deficiências impediram a condução da Política e a medição dos resultados alcançados, dificultando a gestão eficiente das iniciativas climáticas e dos recursos a elas direcionados.

Ausência de regulamentação e de implementação dos instrumentos da PEMC

As lacunas no desenho da PEMC, que acabaram destituindo-a da força institucional que deveria ter para que atingisse seus propósitos, foram acentuadas pela ausência da regulamentação da Lei, prevista para ocorrer em até 180 dias após sua publicação. Tal omissão fragilizou a estrutura de governança e a articulação entre os entes responsáveis pela execução da Política. Ademais, impossibilitou a implementação de instrumentos importantes da PEMC, como a instituição de padrões ambientais para a redução das emissões de GEEs. O Plano de Descarbonização, considerado a vertente de mitigação do Plano Estadual de Mudanças Climáticas, só foi concluído 14 anos após a promulgação da Lei. O Plano de Adaptação encontrava-se em elaboração. A integração da mudança climática ao licenciamento ambiental também não ocorrera, prejudicando a operacionalização da Política de forma transversal.

Inexistência de uma estrutura de governança para a PEMC

A PEMC requeria estrutura de governança e gestão para sua efetiva condução. O conteúdo da Lei aborda superficialmente a questão, limitando-se a estabelecer que ficará a cargo da Seama a gestão da Política e que esta poderá instituir estrutura colegiada consultiva para apoiar a sua implementação.

No entanto, essa estrutura colegiada não fora formalizada pela Seama. Pelo fato de não ter sido regulamentada, a Norma, além daquelas previsões, não detalha nenhuma forma de organização delimitando responsabilidades e definindo atores, atribuições, processos de trabalho e arranjos institucionais necessários à implementação dos instrumentos da Política, ao seu monitoramento por critérios de mensuração de resultados, à sua avaliação, ao seu controle e à sua gestão de riscos. Ademais, o governo estadual não editou nenhum ato normativo destinado a articular os diversos entes envolvidos, inviabilizando a coordenação e a integração das ações entre órgãos e esferas do Executivo e entre este e os municípios.

Ausência de integração da PEMC aos instrumentos orçamentários

Identificou-se desconexão entre os objetivos da PEMC e os recursos orçamentários a ela destinados. As ações com eles financiadas foram executadas de forma secundária,

sem alinhamento direto com a Política, comprometendo a eficiência e a eficácia do tratamento da crise climática.

Embora os PPAs 2020-2023 e 2024-2027, bem como a LOA 2024, tenham previsto recursos para ações climáticas, os esforços do Estado nessa área não tiveram como foco o enfrentamento da crise. Vinculavam-se a políticas correlatas e não diretamente à PEMC e a seus instrumentos. Acrescenta-se que só 45,79% do montante inicialmente previsto foram de fato executados. Entre as possíveis causas estão falta de clareza sobre os problemas que a Política visa a resolver e sobre o público-alvo da ação estatal e inexistência de plano de adaptação. Acrescentem-se governança fragmentada, ausência de priorização da PEMC e de objetivos claros, gerando baixa capacidade de implementação dos instrumentos da Política, desalinhamento entre ela e a ação climática do governo estadual, aumento da vulnerabilidade do Estado e dificuldade para alcance e monitoramento de resultados.

CONCLUSÃO (OU CONSIDERAÇÕES FINAIS)

Concluiu-se que a formulação e a implementação da PEMC apresentava deficiências graves, que comprometiam sua capacidade de promover o enfrentamento de desafios climáticos no ES. A falta de diagnóstico, metas, regulamentação, planejamento e integração orçamentária resultou numa política desarticulada, com má administração de recursos públicos; logo, de baixa eficácia.

A PEMC permanecera, há mais de uma década, relegada pelo governo estadual, cujas ações desenvolvidas sob sua chancela não traduziram, efetivamente, propósitos claros a serem atingidos com a intervenção estatal.

O texto da Política é obsoleto, pois formulado sob a influência do Protocolo de Quioto (que entrou em vigor em 2005). Sequer incorporou as novas metas climáticas internacionais, fixadas em 2015, no Acordo de Paris, entre elas: manter o aumento da temperatura média da Terra inferior a 2°C com relação à de 13,7°C do período pré-industrial (1850-1900).

A PEMC tem, em seu conteúdo, lacunas que obstam significativamente sua implementação. Elaborada sem diagnóstico minucioso, carece de elementos como propósitos; objetivos e metas; estratégias; definição de responsáveis por sua condução, de seu público-alvo e de fontes de recursos que a viabilizariam; indicadores de monitoramento e avaliação; entre outros. Por isso, mostrou-se inócua, levando o Governo do ES a desenvolver ações dela desarticuladas, ignorando sua transversalidade e sua interlocução com outras políticas públicas, como a de Recursos Hídricos, instituída pela Lei Estadual 10.179, de 7 de março de 2014, que sequer a menciona em seu texto.

Ademais, os poucos recursos previstos nos PPAs para a mitigação dos efeitos adversos da mudança do clima e a inexistência de planejamento de medidas voltadas à adaptação mostram que o discurso está muito distante da prática.

Tornar a Política efetiva requer a revisão e a atualização de seu conteúdo e a regulamentação da Lei 9.531/2010, viabilizando a instituição da governança necessária à sua condução e sua integração ao planejamento orçamentário e ao licenciamento ambiental. Demanda ainda previsão tempestiva e suficiente de recursos para ações de mitigação e adaptação. Tais ações podem ser induzidas pela atuação do controle

externo pelo TCE-ES, no exercício de suas atribuições, em razão da capilaridade de sua jurisdição.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos ao TCE-ES, pela estrutura proporcionada para a realização dessa análise, sob a forma de atuação do controle externo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 3 out. 2024.

ESPÍRITO SANTO. **Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE do Espírito Santo** – Caderno de Planejamento Estratégico: estratégias, ações e políticas públicas necessárias para a neutralização das emissões de GEE do ES até 2050. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2023. Disponível em:

[https://seama.es.gov.br/Media/Seama/Documentos/Plano_de_Neutraliza%C3%A7%C3%A3o_das_Emiss%C3%B5es_de_GEE_do_Esp%C3%ADrito_Santo_-_final%20\(1\).pdf](https://seama.es.gov.br/Media/Seama/Documentos/Plano_de_Neutraliza%C3%A7%C3%A3o_das_Emiss%C3%B5es_de_GEE_do_Esp%C3%ADrito_Santo_-_final%20(1).pdf). Acesso em: 30 ago. 2024.

FAO. **2016 The State of Food and Agriculture**. Roma: FAO, 2016. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/07bc7c6e-72e5-488d-b2f7-3c1499d098fb/content>. Acesso em: 9 set. 2024.

FERRI, V.; BARCELOS, V. 20 mortos, mais de 11,3 mil pessoas fora de casa e cenário destruição: a situação das cidades do ES devastadas pela chuva. **G1 Espírito Santo**. 30 mar. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/sul-es/noticia/2024/03/30/20-mortos-mais-de-113-mil-pessoas-fora-de-casa-e-cenario-destruicao-a-situacao-das-cidades-do-es-devastadas-pela-chuva.ghtml>. Acesso em: 16 set. 2024.

G1 ESPÍRITO SANTO. **Estiagem avança e todas as cidades do ES já estão em situação de seca**. 24 jul. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2024/07/24/estiagem-avanca-e-todas-as-cidades-do-es-ja-estao-em-situacao-de-seca.ghtml>. Acesso em: 16 set. 2024.

INTOSAI WGEA; BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **ClimateScanner**. mai. 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/index.html>. Acesso em: 16 set. 2024.

IPCC. **Mudança do Clima 2023**: relatório síntese. Genebra: *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/copy_of_IPCC_Longer_Report_2023_Portugues.pdf. Acesso em: 5 set. 2024.