

ORÇAMENTO CLIMÁTICO 2025

Volume recorde de verbas para empréstimos e grande lacuna no financiamento à adaptação

CITAÇÃO SUGERIDA: POLÍTICA POR INTEIRO, 2025. Orçamento climático 2025. Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <https://politicaporinteiro.org/notas-tecnicas-e-outras-analises/>

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA CLIMÁTICA	5
ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS	6
MUDANÇA NO USO DA TERRA	7
AGROPECUÁRIA	8
RESÍDUOS	8
INDÚSTRIA	9
COP 30	9
EXTRAORÇAMENTÁRIOS: FUNDO AMAZÔNIA	9
CONSIDERAÇÕES FINAIS	9

Introdução

Principal fonte de financiamento climático no Brasil, o Fundo Clima terá R\$ 24,2 bilhões de gastos autorizados neste ano, com aumento de 78% em relação a 2024⁽¹⁾, um novo recorde histórico. A lei orçamentária finalmente sancionada em 10 de abril, depois de uma longa negociação para a liberação de emendas parlamentares, traz, no entanto, recursos insuficientes para lidar com eventos extremos cada vez mais intensos e frequentes – como inundações e secas, de acordo com as principais autorizações de gastos para a adaptação às mudanças climáticas.

O principal conjunto de despesas relacionadas a eventos extremos, o programa Gestão de Riscos e Desastres, gerido por quatro ministérios diferentes, tem em 2025 quase uma quarta parte da dotação autorizada no ano passado: R\$ 1,8 bilhão (contra quase R\$ 7 bilhões autorizados em 2024). Para uma medida de comparação, a conta para remediar estragos das inundações do ano passado no Rio Grande do Sul já ultrapassa R\$ 61 bilhões⁽²⁾. Houve até uma fatia mínima do valor das emendas parlamentares para aumentar as verbas destinadas às ações de defesa civil e a projetos e obras para conter inundações nos Estados e mu-

nicípios, mas a expectativa é que o governo precise recorrer à edição de mais créditos extraordinários para lidar com esses eventos ao longo do ano.

Proporcionalmente, emendas parlamentares inflaram mais a ação que cuida do bem-estar e direito dos animais, que integra o conjunto de despesas destinadas à conservação da biodiversidade e ao combate ao desmatamento e incêndios. No Congresso, os gastos autorizados para a “causa pet” saltaram de R\$ 1 milhão para R\$ 87,5 milhões. Pode ser pouco, se comparados aos R\$ 50,4 bilhões do total de emendas parlamentares, mas esse valor representa quase 30% de toda a verba destinada à criação e gestão das Unidades de Conservação do país, ações estratégicas na agenda climática.

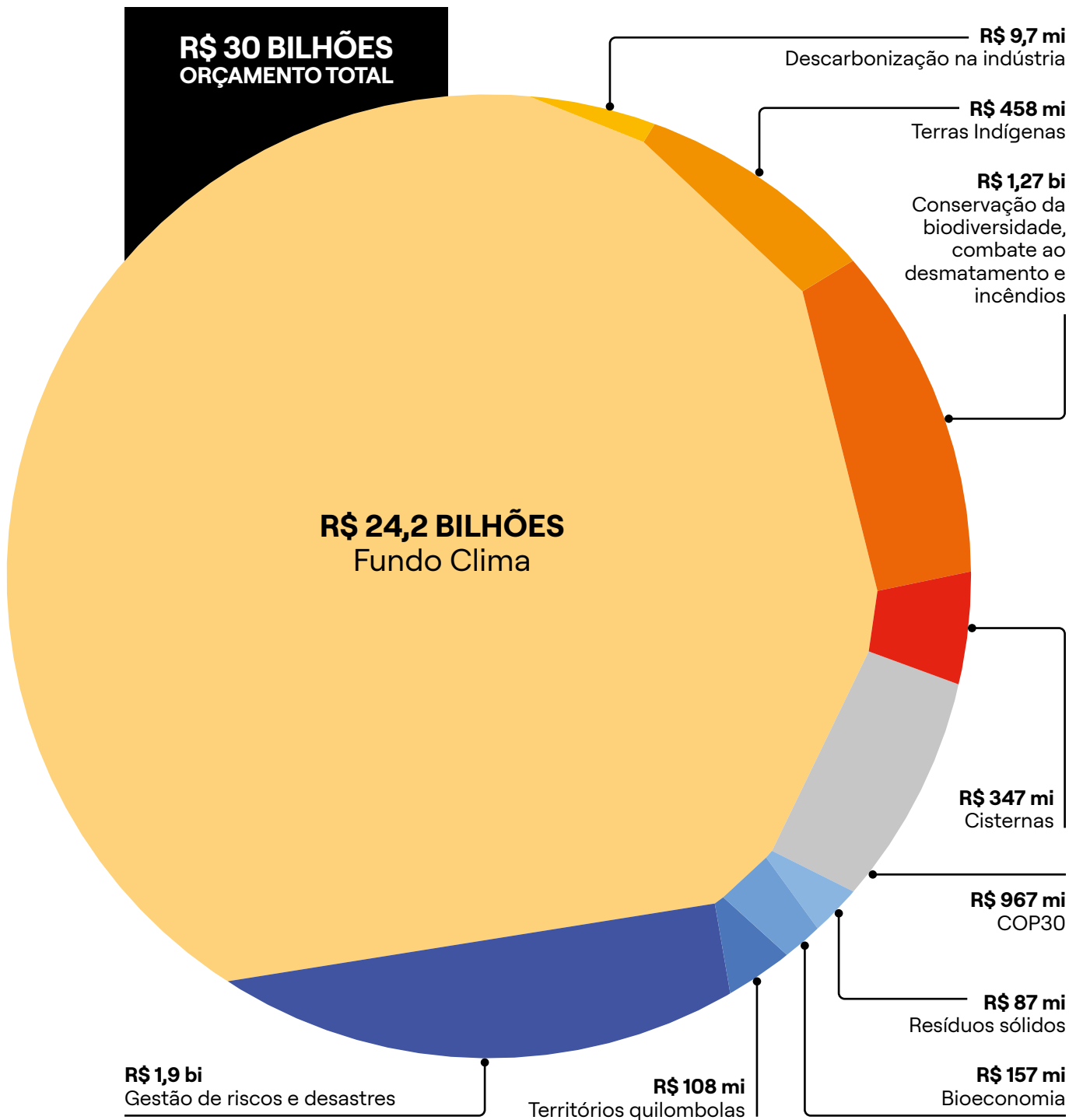
Inexiste um marcador preciso no Orçamento da União para os gastos públicos federais com a agenda climática; o **Instituto Talanoa** rastreia⁽³⁾ a cada ano um conjunto de despesas relacionadas tanto com a redução das emissões dos gases de efeito estufa como à adaptação às mudanças climáticas. O valor total de despesas mais claramente identificadas com a agenda climática alcança em 2025 uma cifra inferior a R\$ 30 bilhões.

(1) A dotação foi ampliada em R\$ 3 bilhões já durante a votação do Orçamento da União no Congresso, a pedido do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por meio de recursos da exploração de óleo e gás (capitalização do Fundo Social).

(2) A edição de medidas provisórias com créditos extraordinários para o Rio Grande do Sul não foram contabilizadas no teto de gastos da União.

(3) Todo o processo orçamentário fica registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), do Tesouro Nacional. O acesso é feito pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do MPO.

GRÁFICO 1: Orçamento climático no país em 2025*



* Não considera gastos não claramente identificáveis com a redução das emissões nos setores de agropecuária e energia

O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

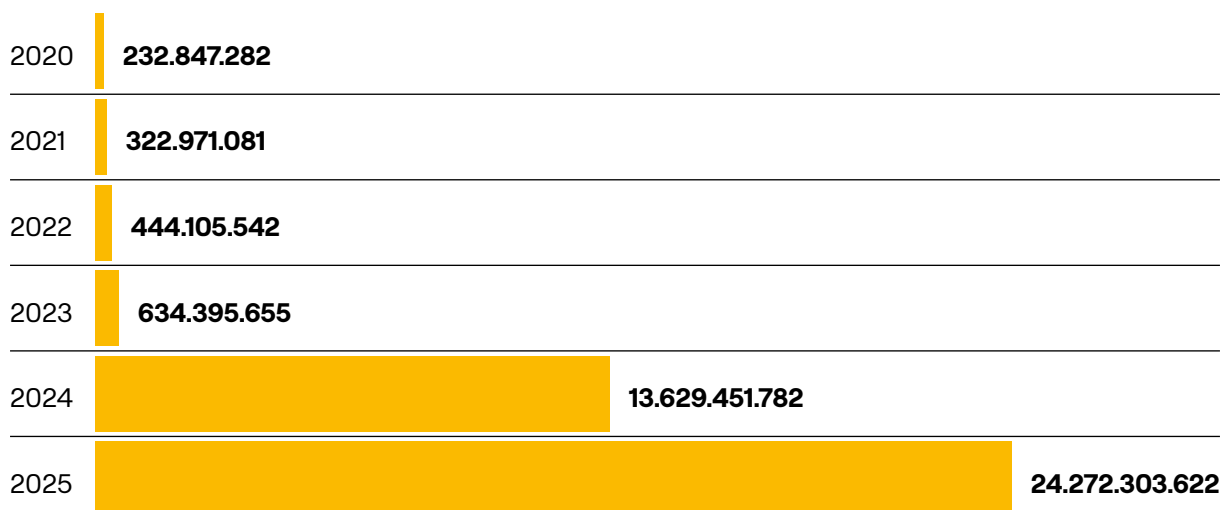
O principal programa orçamentário desse conjunto é intitulado **Enfrentamento da Emergência Climática**. São fundamentalmente recursos para empréstimos do Fundo Clima via BNDES e também para a modalidade do Eco Invest.

O Fundo Clima ganhou um aporte extra de R\$ 3 bilhões vindos da exploração de óleo e gás na reta final da tramitação do Orçamento no Congresso e terá, até o final do ano, R\$ 24,2 bilhões para o financiamento de projetos de descarbonização e adaptação. Em 2024, predominaram nessa fatia do Fundo Clima empréstimos para a produção de etanol de milho e usinas fotovoltaicas, e o BNDES financiou apenas dois contratos para adaptação, num total de R\$ 82 milhões, longe de alcançar 1% dos

empréstimos concedidos. Em janeiro deste ano, segundo os dados mais atualizados do BNDES, predominam, em número, contratos de restauração florestal. A construção de parques eólicos no Rio Grande do Norte tem a maior fatia dos recursos até aqui⁽⁴⁾, em contratos fechados ainda com montantes do orçamento do ano anterior.

Já a parte “não-reembolsável” do Fundo Clima, aquela que não trata de empréstimos, manteve valores historicamente baixos, devido a restrições fiscais, de R\$ 4,5 milhões para 2025. Essa ação de fomento (fundo perdido) a estudos e projetos tanto de mitigação como de adaptação é a mais claramente identificada com adaptação à mudança climática, mas há outras ações que também contribuem com o enfrentamento de impactos causados pelo aquecimento global, como inundações e deslizamentos de terra e períodos prolongados de seca.

GRÁFICO 2: Aumento das despesas com empréstimos do Fundo Clima (Gastos autorizados em R\$)



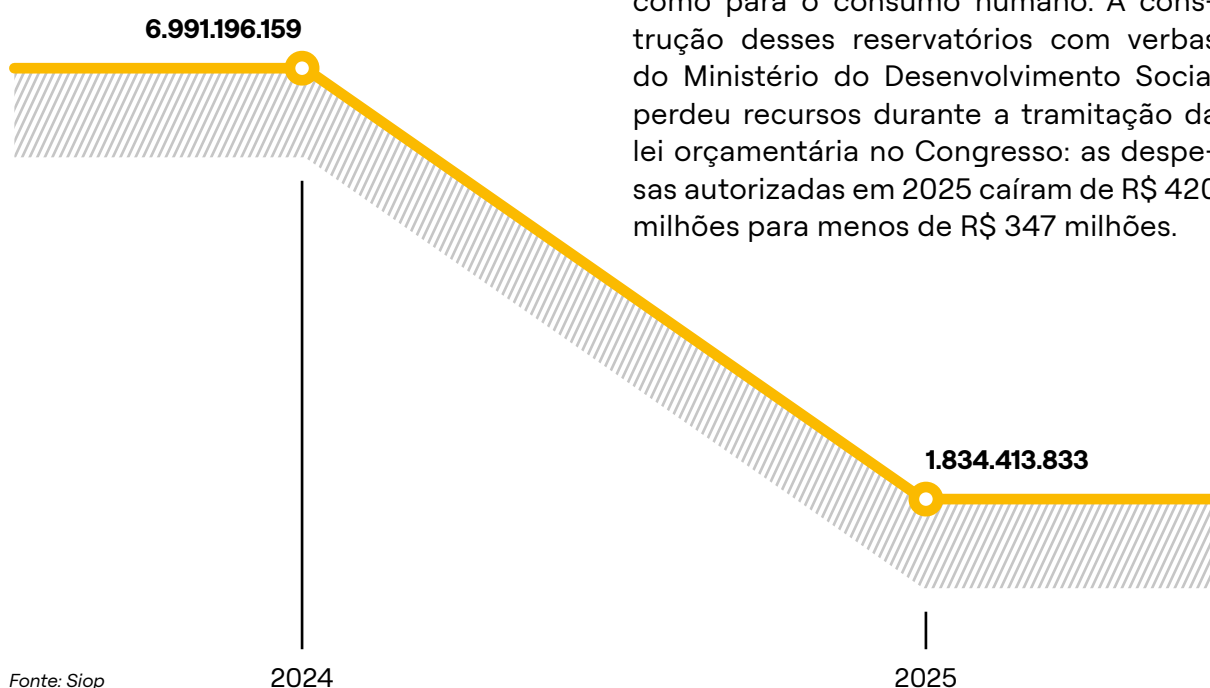
Fonte: Siop

(4) Ver em operações contratadas não automáticas diretas e indiretas, programa Fundo Clima, em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads/>

ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O programa orçamentário intitulado **“Gestão de riscos e de desastres”** reúne o maior volume de despesas para a prevenção de desastres, como sistemas de alerta, a contenção de encostas e o amortecimento de cheias. Em 2024, a previsão original de gastos foi inflada por meio de créditos extraordinários. O mesmo deve acontecer em 2025, quando a autorização de gastos, de R\$ 1,8 bilhão, ficou bem abaixo das despesas registradas no ano passado, de quase R\$ 7 bilhões. Desse total, só uma terça parte foi dirigida ao atendimento de desabrigados pelas inundações no Rio Grande do Sul, que contou com um volume de verbas públicas federais superior a R\$ 60 bilhões.

GRÁFICO 3: A queda na autorização de gastos para gestão de riscos e desastre (em R\$)



Fonte: Siop

Além dessas ações típicas de defesa civil, há outras despesas dispersas no Orçamento da União, principalmente de desenvolvimento regional, recursos hídricos e relacionadas a assentamentos precários, que também contribuem para a adaptação às mudanças climáticas, por buscarem garantir o abastecimento de água e a redução de áreas de risco.

No programa **Periferia Viva**, do Ministério das Cidades, por exemplo, há uma ação específica para apoio a soluções baseadas na natureza em periferias urbanas, com apenas R\$ 8,7 milhões. O total de despesas previstas no programa é de R\$ 408,6 milhões. O programa **Moradia Digna**, também do Ministério das Cidades, conta com um volume maior de recursos: R\$ 11,9 bilhões, sobretudo para arrendamento de residências.

Uma ação que vem contribuindo bastante para a adaptação é a de **construção de cisternas**, a água armazenada é utilizada tanto para produção de alimentos como para o consumo humano. A construção desses reservatórios com verbas do Ministério do Desenvolvimento Social perdeu recursos durante a tramitação da lei orçamentária no Congresso: as despesas autorizadas em 2025 caíram de R\$ 420 milhões para menos de R\$ 347 milhões.

MUDANÇA NO USO DA TERRA

O rastreamento de despesas públicas feito pelo **Instituto Talanoa** considera gastos relacionados ao combate ao desmatamento e incêndios, à manutenção da biodiversidade e ao conjunto de áreas protegidas, incluídas as terras indígenas, territórios quilombolas e áreas de desenvolvimento de bioeconomia, compreendidos como importantes aliados frente à expansão de novas fronteiras agrícolas, principal fonte de emissão de gases de efeito estufa no Brasil.

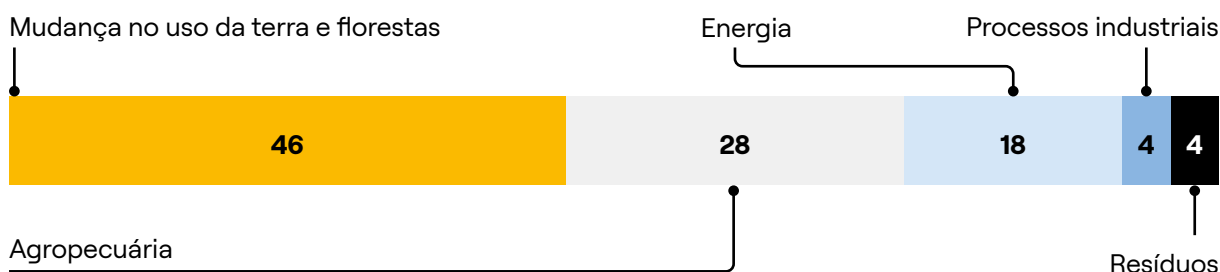
O programa orçamentário que reúne a proteção da biodiversidade e o combate ao desmatamento e incêndios registra um aumento de gastos autorizados de 28%, para R\$ 1,27 bilhão. Esse total não inclui nenhum ajuste (nem correção pela inflação) dos gastos com monitoramento por satélites do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), responsável tanto pelas taxas oficiais de desmatamento nos biomas como pela emissão de alertas.

As ações mais relevantes tratam do combate ao desmatamento e aos incêndios, que reúnem cerca de R\$ 700 milhões neste ano, assim como a criação e gestão de unidades de conservação, com R\$ 312

milhões. Esse mesmo programa inclui a ação relativa ao bem-estar e ao direito dos animais, que teve as autorizações de gastos multiplicadas de R\$ 1 milhão para R\$ 87,5 milhões, o que representa quase três vezes o orçamento do ano anterior, e que não tem relação com a agenda climática. Também no capítulo de uso da terra, o programa intitulado **Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade** tem dotação de R\$ 157 milhões neste ano, R\$ 130 milhões dos quais destinados ao pagamento do Bolsa Verde, benefício destinado à população em situação de extrema pobreza que habita áreas protegidas. Esse programa não tem capacidade de sustentar financeiramente o futuro Plano Nacional de Bioeconomia, a ser anunciado até o final do ano.

O programa que trata da **demarcação e gestão de terras indígenas**, e que tem o “enfrentamento da emergência climática” no título, tem autorização de gastos de R\$ 458 milhões neste ano, um aumento de 37% em relação ao ano passado, embora nenhuma demarcação tenha sido anunciada em 2025. Já a **identificação e o reconhecimento de territórios quilombolas** teve as verbas reduzidas em 21%, de R\$ 137,5 milhões, em 2024, para R\$ 108,7 milhões, neste ano.

GRÁFICO 4: Setores que mais emitiram Gases de Efeito Estufa em 2023 (em %)



Fonte: Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG) - Observatório do Clima

AGROPECUÁRIA

O setor da economia que mais emite gases de efeito estufa, a agropecuária tem uma dotação orçamentária bilionária no programa intitulado **“Agropecuária sustentável”**, mas cujas ações não refletem um alinhamento à necessidade de redução das emissões. Em 2025, o programa tem gastos autorizados de R\$ 21,3 bilhões, mas uma terça parte (R\$ 7,2 bi) é destinada ao financiamento do agronegócio do café. Mesmo o dinheiro destinado ao fomento e a subvenção em operações de financiamento não permitem avaliar o quanto o Orçamento da União destina à agropecuária de menor emissão de carbono. Por isso, os gastos não são considerados para fins do Orçamento Climático.

No atual Plano Safra, que financia os produtores rurais entre julho de 2024 e junho de 2025, o crédito à agropecuária de baixa emissão de carbono prevê investimentos de R\$ 7,68 bilhões, o que representa 14% da parcela de investimentos com juros equalizados pelo governo e menos de 0,2% do total de crédito para custeio e investimento do Plano Safra. Não está claro no Orçamento quanto custa a equalização de juros da linha Renovagro do Plano Safra, quando o contribuinte cobre a diferença entre os juros do financiamento e aqueles cobrados pelo mercado.

ENERGIA

Ações orçamentárias destinadas a fomentar a produção de energia renovável e o estímulo à eficiência energética até

já existiram no Orçamento da União, mas não há mais nenhuma verba pública com essa destinação clara na lei orçamentária de 2025. No capítulo energia, mantém-se o destaque para a pesquisa mineral, na qual se enquadram os minerais críticos, indispensáveis à transição energética, mas não apenas eles. Um programa intitulado **Mineração Segura e Sustentável** foi criado no ano passado e, em 2025, disporá de R\$ 91,2 milhões, sobretudo para avanço da pesquisa mineral, que também ganhou a etiqueta de prioridade do Programa de Aceleração do Crescimento.

No orçamento do Ministério de Minas e Energia, o planejamento e a regulação da produção de biocombustíveis aparecem misturados à de óleo e gás natural. E a fabricação de equipamentos para as indústrias de petróleo e gás também aparece misturada com a de torres de transmissão no programa intitulado Energia Elétrica.

No conjunto de renúncias fiscais (quando o governo abre mão da arrecadação de impostos de determinada atividade), o gás natural de petróleo tem destaque, com renúncia estimada em quase R\$ 3 bilhões em 2025, enquanto os incentivos ao biodiesel desapareceram⁽⁵⁾.

Ainda no setor de Energia, pode ser considerada parte dos gastos do programa **Mobilidade Urbana**, do Ministério das Cidades. Com um total de R\$ 2,2 bilhões, destina uma fatia para o apoio ao transporte não motorizado (apenas R\$ 100 mil) e ao transporte público coletivo (R\$ 747 milhões), sem vinculação à eletrificação da frota, que poderia reduzir as emissões de gases de efeito estufa nas cidades.

(5) https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025/pldo/4-14-1-pldo2025-anexoiv-14-renunciareceitaquadrosi_a_xxv-ano2025.pdf

RESÍDUOS

Quarta maior fonte de emissão de gases de efeito estufa no Brasil, os resíduos sólidos contam com recursos dentro de um conjunto de ações de saneamento executadas pelo Ministério das Cidades. O apoio ao manejo de resíduos sólidos tem R\$ 87,2 milhões em autorizações de gastos, menos do que a proposta original que o governo enviou ao Congresso.

INDÚSTRIA

No Orçamento do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), uma única ação orçamentária aparece identificada com a agenda climática, intitulada Municípios Verdes e Promoção do Desenvolvimento da Economia Verde, Descarbonização e Bioindústria. Apesar do nome extenso, essa ação conta com R\$ 9,7 milhões em autorizações de gastos ao longo do ano.

COP30

A lei orçamentária de 2025 prevê gastos de R\$ 967 milhões com a organização e realização da Conferência do Clima em Belém. As verbas, um pouco menores do que a previsão original proposta pelo governo ao Congresso, que passava de R\$ 1 bilhão, envolvem a participação de 21 ministérios. Mas a maior fatia dos gastos (R\$ 859 milhões) está vinculada diretamente à Presidência da República, seguida pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Durante o ano será possível acompanhar de que forma esse dinheiro é gasto.

EXTRAORÇAMENTÁRIOS: FUNDO AMAZÔNIA

Embora não integrem o Orçamento da União, gastos do Fundo Amazônia têm constituído uma das principais fontes de financiamento climático no país. A principal iniciativa é chamada Restaura Amazônia, para recuperação de 6 milhões de hectares de florestas nativas em áreas mais críticas em desmatamento na Amazônia Legal. Estão previstos investimentos de R\$ 450 milhões e três chamadas públicas já foram lançadas.

A mais recente, lançada em abril, no valor de R\$ 150 milhões, é para reflorestamento em terras indígenas. Em março, foi lançado edital de R\$ 138 milhões para a seleção de projetos de restauração florestal em assentamentos da reforma agrária. Em dezembro do ano passado, uma primeira chamada pública tinha como foco a restauração nas unidades de conservação. Gerido pelo BNDES, o Fundo Amazônia também tem contribuído com o combate a incêndios florestais. O fundo foi retomado em 2023, com doações internacionais, vinculadas à queda do desmatamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O total de gastos públicos alinhados à agenda climática no Brasil ainda cobra um marcador preciso no Orçamento da União. As despesas estão dispersas, aparecem sem clareza (sobretudo na área da agropecuária), quando não misturadas as despesas que contribuem para o aumento das emissões e para o corte das emissões (caso dos biocombustíveis e petróleo e gás).

Gastos com o enfrentamento de seca e ações na área de bioeconomia também aparecem espalhadas, dispersas.

É clara a falta de prioridade nos gastos públicos para uma urgente agenda de adaptação às mudanças climáticas. Por restrições fiscais, investimentos em adaptação a fundo perdido continuam limitados. Na parcela do Fundo Clima destinada a empréstimos, os contratos para adaptação foram insignificantes diante do aumento do volume de verbas. O novo Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR) não garantiu prioridade à adaptação no volume recorde de recursos que o Fundo

Clima registra neste ano.

As emendas parlamentares, que capturaram R\$ 50,4 bilhões do Orçamento da União em 2025, tampouco dedicaram atenção ao tema mudança climática. Sem vinculação com a agenda climática, o bem-estar e os direitos de cães e gatos teve uma atenção maior dos parlamentares. Os recursos para remediar eventos extremos pela Defesa Civil começam o ano com menos de um terço das verbas autorizadas no ano passado. Mais uma vez, a mudança climática deverá ser enfrentada com créditos extraordinários, sem uma fonte segura de recursos.

 institucional@institutotalanoa.org

 [@institutotalanoa](https://www.instagram.com/institutotalanoa)

 [Instituto Talanoa](https://www.linkedin.com/company/instituto-talanoa)