



COMO AS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE PODEM CONTRIBUIR PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE CLIMÁTICA?

CLIMATESCANNER: UMA INICIATIVA GLOBAL DA INTOSAI



CONTEXTO

A mudança do clima é considerada o maior desafio global da atualidade. O aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera tem provocado efeitos negativos tanto na esfera ambiental como na econômica e na social. O aumento do nível dos oceanos e da frequência e intensidade de eventos extremos, como furacões, inundações e secas prolongadas, tem provocado mortes, êxodo de populações, prejuízos à economia e danos irreversíveis à biodiversidade. É um fenômeno que tende a diminuir a disponibilidade hídrica e a de alimentos, entre diversos outros efeitos que provoca.

Em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (também conhecida como Rio92, Eco92 ou Cúpula da Terra), a comunidade internacional reconheceu a gravidade do problema das mudanças climáticas, e celebrou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla do título em inglês). Nessa convenção, os países signatários assumiram diversos compromissos no sentido de mitigar a emissão dos gases causadores do efeito estufa e de adaptar seus países aos efeitos provocados pelas mudanças climáticas.



A convenção consignou o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, como um princípio norteador da ação dos países, reconhecendo que a natureza global das mudanças climáticas exige a mais ampla cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada, de acordo com as respectivas capacidades, condições econômicas e sociais.

Além disso, o consenso científico a respeito do problema aumentou, tendo-se constatado, também, o seu agravamento progressivo ante a insuficiência das medidas que foram até o momento adotadas, nacional e internacionalmente, para combater a mudança do clima.

Diversos acordos internacionais foram celebrados ao longo desse período para tratar da questão, destacando-se o Protocolo de Quioto, firmado em 1997, e, mais recentemente, o Acordo de Paris, de 2015 – hoje o principal compromisso internacional na área climática, que tem como um dos principais objetivos limitar o aumento da temperatura média global a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais.

Um dos principais mecanismos estabelecidos no Acordo de Paris são as chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, sigla do título em inglês), em que cada país formaliza sua contribuição para o enfrentamento da crise climática, assumindo, principalmente, não só compromissos de redução de emissões de gases de efeito estufa, mas também de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. No caso do Brasil, a NDC, atualizada em 2022, prevê a redução da emissão dos gases do efeito estufa em 37% até 2025, e em 50% até 2030, em relação às emissões registradas em 2005. A NDC brasileira também contempla o compromisso de o país atingir a chamada neutralidade climática em 2050.



Considerando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, desde 2009 os países desenvolvidos se comprometeram a aportar conjuntamente 100 bilhões de dólares anuais para apoiar os países em desenvolvimento na adoção de ações de mitigação e de adaptação, o que revela a materialidade financeira da crise climática.

Destaque-se, ainda, que as mudanças climáticas também fazem parte da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cujo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 13 é o de adotar ações urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.

Diante disso, considerando-se a importância do setor público para o endereçamento das mudanças climáticas, surge naturalmente uma pergunta: qual é o papel das Instituições Superiores de Controle (ISCs) no assunto, e que tipo de contribuição elas podem oferecer?

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE (ISCs)

Apesar de a ação global voltada para o clima constituir responsabilidade compartilhada por diversos atores, no setor público e no privado, os governos nacionais têm um papel destacado em relação às ações climáticas, por meio da alocação de recursos públicos, na formulação e implementação de políticas públicas, e na orquestração dos diferentes atores mediante mecanismos de governança em prol de um objetivo comum: combater as mudanças climáticas e seus efeitos.

As ISCs também podem contribuir para o enfrentamento desse desafio. Nesse sentido, cabe destacar trechos da Resolução 69/228 da Assembleia da Organização das Nações Unidas, de 2014 (tradução nossa, com adaptações):

Encorajar os Estados-Membros e as instituições das Nações Unidas a intensificar a cooperação com as ISCs de forma a promover a boa governança, assegurando eficiência, *accountability*, efetividade e transparência.

Reconhecer o papel das ISCs em fomentar a *accountability* global para alcançar as metas de desenvolvimento.

Em que pese as ISCs terem mandatos diferentes em cada país, todas elas têm a mesma missão de realizar avaliações independentes da aplicação dos recursos públicos e do desempenho de políticas públicas. Assim, elas ocupam uma posição única entre as organizações públicas, uma vez que têm autonomia para prover informações confiáveis, além de contribuírem para a transparência dos governos e para o aprimoramento da administração pública e das políticas públicas.

Em relação às questões climáticas, as ISCs podem, por exemplo, verificar o nível de aderência dos governos nacionais aos compromissos assumidos no âmbito internacional, bem como avaliar o desempenho das políticas públicas desenhadas para cumprir tais compromissos e a aplicação dos recursos oriundos do financiamento climático internacional.



Além da atuação individual em cada país, as ISCs congregam-se em uma organização global: a Intosai (International Organization of Supreme Audit Institutions), presidida pelo TCU até 2025. A Intosai tem como objetivo o intercâmbio de ideias, conhecimento e experiência entre seus membros e com outras organizações internacionais e atores no campo da auditoria governamental, além da normatização e padronização das técnicas de auditoria.

PROJETO CLIMATESCANNER



Um dos temas prioritários eleitos pelo TCU para seu mandato à frente da Intosai é a crise climática – problemática transversal que não respeita fronteiras geopolíticas e impacta todas as nações do mundo.

Assim, no último Congresso da Intosai, realizado em novembro de 2022 no Rio de Janeiro, o TCU propôs a realização de um projeto, denominado *ClimateScanner*, cujo principal objetivo é desenvolver e aplicar uma ferramenta de avaliação rápida nas ações governamentais relacionadas às mudanças climáticas.

O projeto foi incorporado ao plano de trabalho do Grupo de Trabalho da Intosai sobre Auditoria Ambiental (Intosai WGEA) e iniciou seu desenvolvimento em 2023, sob a coordenação do TCU e do Secretariado do Intosai WGEA, atualmente exercido pela ISC da Finlândia.

O objetivo central do projeto é o desenvolvimento de uma metodologia para a avaliação das ações governamentais para o enfrentamento da crise climática, em três eixos: governança climática, políticas públicas e financiamento climático. Além disso, será elaborada e conduzida uma pesquisa com ISCs de todo o mundo para mapear suas principais lacunas de conhecimento e necessidades para atuar no tema, com o objetivo de incrementar a capacitação dos auditores das ISCs para conduzir trabalhos de controle externo no assunto.



A metodologia está sendo desenvolvida por um conjunto de 18 ISCs, que compõem o chamado Grupo Executivo do projeto. São elas: Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Emirados Árabes Unidos, Eslováquia, Estados Unidos, Filipinas, Finlândia, Índia, Indonésia, Maldivas, Marrocos, Nova Zelândia, Quênia, Reino Unido, Tailândia, além do Tribunal de Contas Europeu.

O projeto conta também com o apoio técnico de instituições globais – Banco Mundial, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (Undesa) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Essas instituições, por meio de seus especialistas, estão contribuindo para a elaboração da metodologia a ser empregada, no sentido de torná-la mais consistente e robusta.

No âmbito do TCU, o projeto está sendo desenvolvido pela AudAgroAmbiental (SecexDesenvolvimento) e pela AudElétrica (SecexEnergia), com o apoio de diversas unidades do Tribunal, como Serint, Secom, AudInovação (Setid), Instituto Serzedello Corrêa e Aceri.

O início oficial dos trabalhos do Grupo Executivo ocorreu com a realização de reuniões virtuais com representantes das respectivas ISCs nos dias 27 e 28 de fevereiro de 2023, nas quais foram discutidos os objetivos do trabalho, cronograma de atividades, principais produtos a serem desenvolvidos, entre outros assuntos relativos ao projeto.

A partir desse momento, as ISCs do Grupo Executivo foram distribuídas em quatro times, cada um responsável por um dos três eixos do ClimateScanner (governança, políticas públicas e financiamento), e outro incumbido do pilar de capacitação, que inclui a já referida pesquisa de mapeamento de capacidades. A partir de então, os times vêm realizando diversas reuniões virtuais e trabalhando nos respectivos produtos. O TCU, na condição de coordenador do projeto, integra os quatro times.

No período de 22 a 26 de maio de 2023, realizou-se em Brasília, nas dependências do Instituto Serzedello Corrêa, o “*ClimateScanner Technical Workshop: tool design*”, oficina presencial em que os membros do Grupo Executivo se reuniram para avançar no desenvolvimento da metodologia e da ferramenta. O *workshop* também contou com a participação de diversos especialistas no tema, que contribuíram com as discussões e o desenvolvimento dos produtos.

Após o *workshop*, os próximos passos do projeto são os seguintes:

- conclusão da primeira versão da metodologia e ferramenta, além do conteúdo da pesquisa a ser realizada (junho a julho de 2023);
- aprovação, pelo Grupo Executivo, da primeira versão da metodologia e da ferramenta, e do conteúdo da pesquisa, em evento de alto nível a ser realizado em Foz do Iguaçu em julho de 2023;
- realização de testes-piloto da ferramenta por parte das ISCs que compõem o Grupo Executivo, e aplicação da pesquisa de capacidades (agosto a setembro de 2023);



- discussão dos resultados da pesquisa e dos testes-piloto da aplicação da ferramenta, e identificação de necessidade de eventuais ajustes na metodologia e na ferramenta, em *workshop* previsto para ser realizado em setembro de 2023;
- realização de ajustes finais e produção da versão final da metodologia e da ferramenta (outubro a novembro de 2023);
- lançamento da ferramenta ClimateScanner por ocasião da 28ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), a COP28 (novembro a dezembro de 2023).

Em 2024, o projeto entrará na sua fase de execução, com a realização das ações para capacitação dos auditores, seguida da aplicação propriamente dita da ferramenta ClimateScanner pelas ISCs nos respectivos países. No final do ano, os resultados serão consolidados e divulgados na 29ª conferência da UNFCCC, a COP29.

Como resultados finais, a iniciativa produzirá avaliações em nível nacional sobre as ações de cada governo em relação à questão climática, e oferecerá um panorama consolidado em nível global do enfrentamento às mudanças climáticas. O público-alvo das informações que serão disponibilizadas inclui os governos, o setor privado, a comunidade internacional e as organizações internacionais, bem como as próprias ISCs, que poderão utilizar os resultados do ClimateScanner como subsídio para trabalhos de controle externo relacionados ao tema.

Ao considerarem o planeta Terra como patrimônio mundial das presentes e das futuras gerações, as ISCs desempenham papel crucial na verificação das ações governamentais em relação à gestão e à governança pública desse patrimônio, podendo, mediante recomendações, demandar medidas dos governos nacionais para enfrentamento da crise climática.

Além disso, por meio de seus trabalhos, as ISCs produzirão avaliações técnicas e independentes cujos resultados poderão subsidiar o processo de decisão em nível nacional, regional e global.

Por fim, o ClimateScanner contribuirá para fortalecer a Intosai e as ISCs e para posicioná-las como atores relevantes nos debates internacionais sobre clima.

Mais informações sobre a iniciativa podem ser obtidas:

<https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/>
e pelo e-mail:
climate@tcu.gov.br

