

## RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA

# AUMENTO DA EFETIVIDADE E ALINHAMENTO DO FUNDO CLIMA AOS OBJETIVOS DA POLÍTICA CLIMÁTICA BRASILEIRA

*O Fundo Clima é hoje o principal instrumento de financiamento climático do país e dispõe, via Orçamento da União, de R\$ 42,5 bilhões em 2026 para empréstimos via BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e para os demais mecanismos de blended finance, por meio do EcoInvest, coordenado pelo Ministério da Fazenda*

## GRÁFICO 1. A ESTRUTURA DO PRINCIPAL MECANISMO DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO DO PAÍS

O uso de dinheiro público para atrair capital privado forma a base do financiamento da descarbonização e da adaptação às mudanças climáticas no Brasil



Com o nome completo de Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, foi criado em 2009, quando o Brasil aprovou sua primeira Política Nacional sobre Mudança do Clima, com metas voluntárias de redução das emissões de gases de efeito estufa. Mas foi a partir de 2024, após o seu relançamento no governo Lula 3, que o Fundo Clima registrou um crescimento notável no volume de recursos destinados tanto à mitigação como à adaptação às mudanças climáticas.

### Origem dos recursos

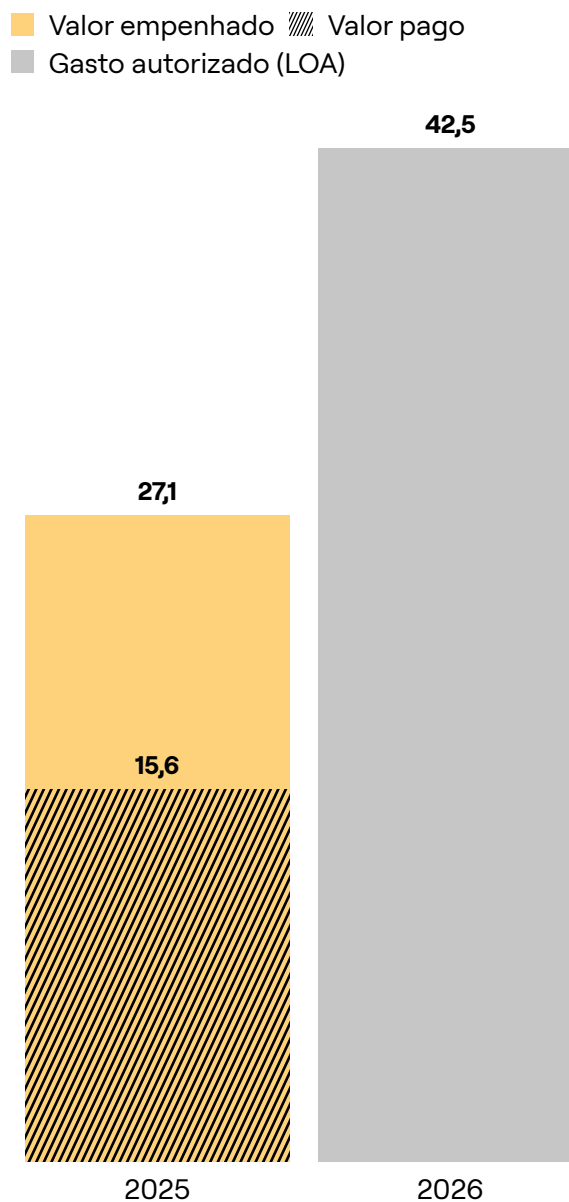
Inicialmente, o aumento dos recursos para a agenda climática foi impulsionado por meio da emissão de títulos verdes pelo Tesouro Nacional no mercado internacional. Mas, em 2026, o aumento da autorização de gastos deve-se sobretudo ao aporte de recursos que viriam da venda de participação da União em poços de petróleo<sup>(1)</sup>.

A previsão original era de aporte de R\$ 31 bilhões (mais de 70% do total do Fundo Clima), mas ela foi reduzida recentemente para pouco mais de R\$ 22 bilhões. No início de maio, foram empenhados (comprometidos para gastos) cerca de R\$ 13 bilhões, mas nenhum centavo vem da venda de direitos da União na exploração de petróleo.

Ainda, a partir de 2024, o Fundo Clima passou a contar com um segundo “braço”, destinado a atrair capital privado interno e externo, por meio de mecanismos de blended finance e proteção cambial. Coordenado pelo Ministério da Fazenda, o Eco Invest já promoveu quatro leilões.

### GRÁFICO 2. O SALTO DOS RECURSOS PARA OPERAÇÕES DE CRÉDITO DO FUNDO CLIMA

Em R\$ bilhões



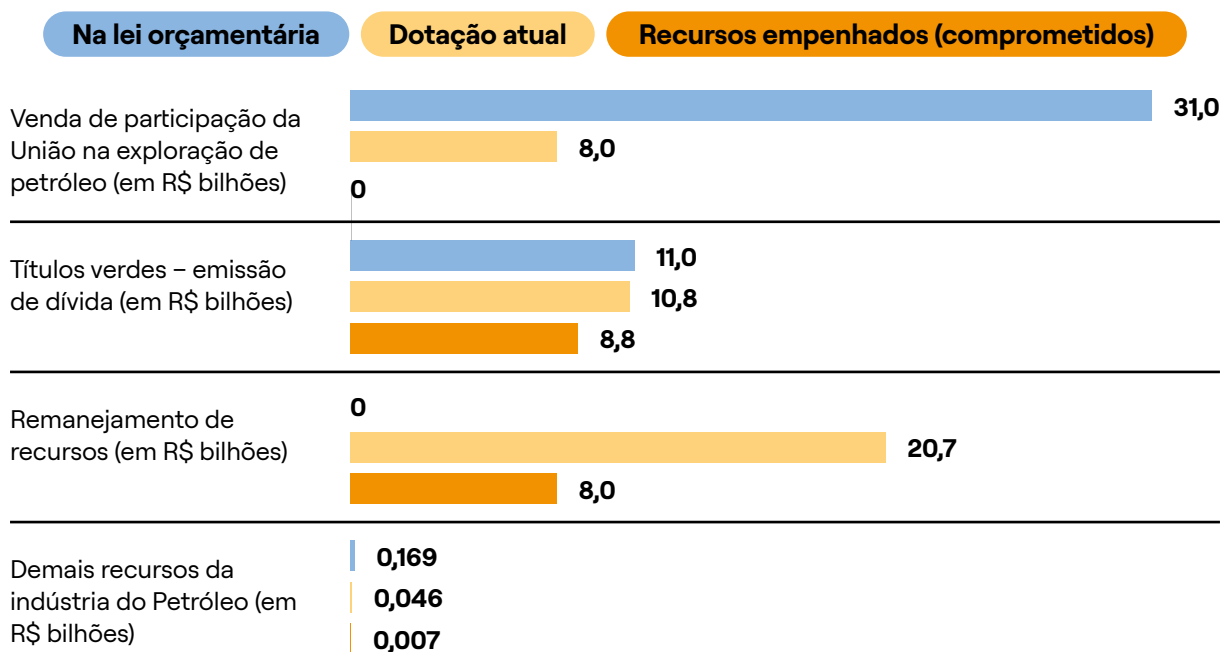
Fonte: Ministério do Planejamento, Painel do Orçamento Federal

(1) <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2026-04/proximo-leilao-de-exploracao-no-pre-sal-tera-23-blocos-oferecidos>

Os três primeiros leilões alavancaram investimentos privados de R\$ 104,3 bilhões, por meio de um aporte de R\$ 38,5 bilhões de capital público (catalítico)<sup>(2)</sup>. Com o resultado divulgado no final de

maio, o quarto leilão Eco Invest mobilizou R\$ 5,6 bilhões de capital público e atraiu R\$ 10,1 bilhões de capital privado e internacional, sobretudo para investimentos na Amazônia.

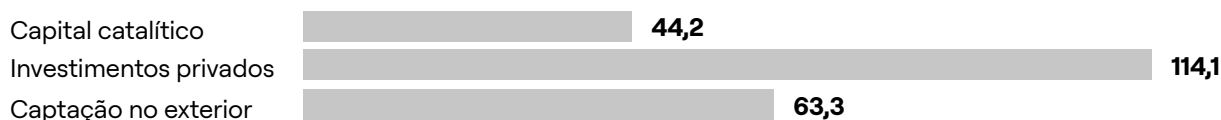
**GRÁFICO 3. TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA SUBSTITUEM DINHEIRO DO PETRÓLEO NO FUNDO CLIMA**



Fonte: MPO, Painel do Orçamento Federal

**GRÁFICO 4. A MOBILIZAÇÃO DE CAPITAL PRIVADO E EXTERNOS VIA ECOINVEST**

Valores investidos em R\$ bilhões



Fonte: Monitor Eco Invest

(2) <https://monitorecoinvestbr.tesouro.gov.br/portal/apps/experiencebuilder/experience/?id=a0d1c3d4981d4c1a8f107ff93b6c027f&page=LEIL%C3%95ES>

### Destino dos recursos

A parcela do Fundo Clima referente a empréstimos do BNDES vem sendo monitorada pelo Instituto Talanoa desde meados de 2025, por meio de boletins mensais<sup>(3)</sup>. Com base em informações disponibilizadas pelo banco em seu site e atualizadas mensalmente, referente aos empréstimos contratados, a Talanoa avalia o destino dos recursos públicos e seu impacto no processo de descarbonização e no aumento da resiliência à mudança do clima.

Entre o início de 2024 e março de 2026, a transição energética vem dominando largamente os empréstimos do Fundo Clima. Nesse grupo, os biocombustíveis recebem a maior parcela dos recursos, seguidos pelos investimentos em geração fotovoltaica e eólica.

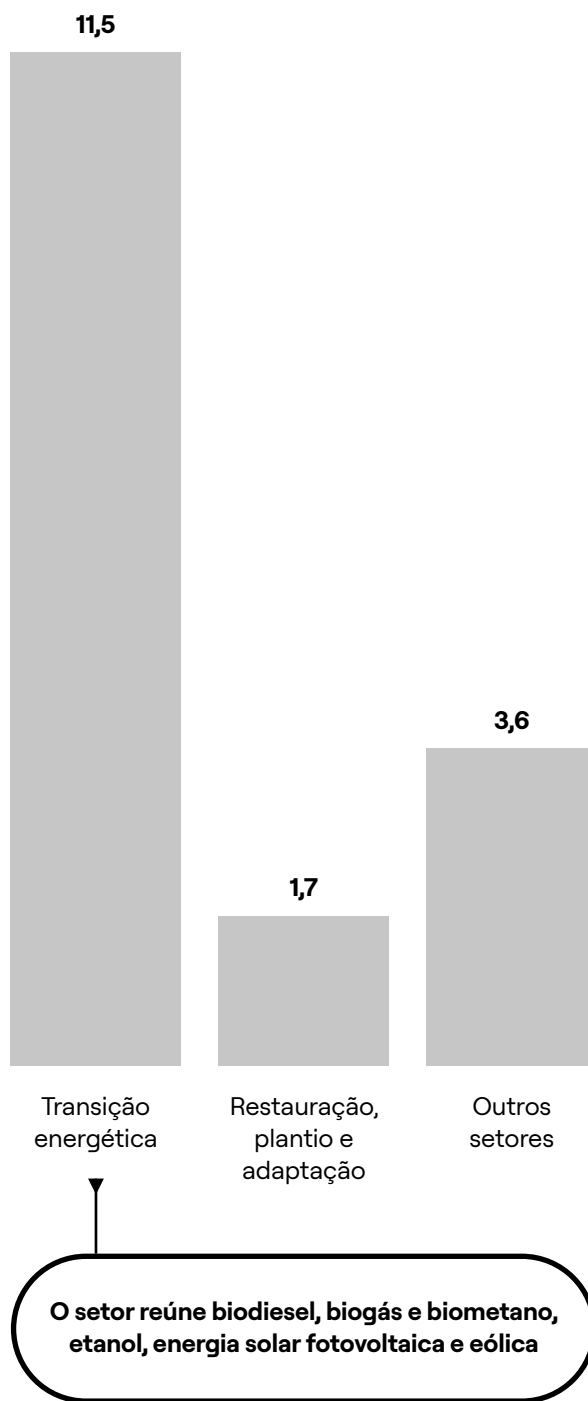
Entre o início de 2024 e março de 2026 (dados mais recentes no momento da elaboração deste relatório), dos R\$ 16,8 bilhões contratados em operações não automáticas (as que envolvem análise mais detalhada), cerca de 70% foram destinados à transição energética. Não é um fato isolado no ecossistema global do financiamento climático, que vem garantindo mais recursos justamente para reduzir as emissões no setor de energia.

Na parcela do Fundo Clima operada pelo BNDES, a produção de etanol, sobretudo de milho, levou quase uma terça parte dos empréstimos contratados. A construção de usinas fotovoltaicas aparece na sequência, com mais de 1 a cada quatro reais emprestados pelo banco.

(3) Disponíveis em <https://institutotalanoa.org/publicacoes/>

**GRÁFICO 5. O DESTINO DOS RECURSOS DO FUNDO CLIMA VIA BNDES DE JANEIRO DE 2024 A MARÇO DE 2026**

Em R\$ bilhões



Os empréstimos concedidos para a restauração florestal e plantio de árvores, embora tratem do principal pilar do Plano Clima na redução das emissões de gases de efeito estufa e captura de dióxido de carbono na atmosfera, representaram uma parcela apenas um pouco maior dos recursos destinados à

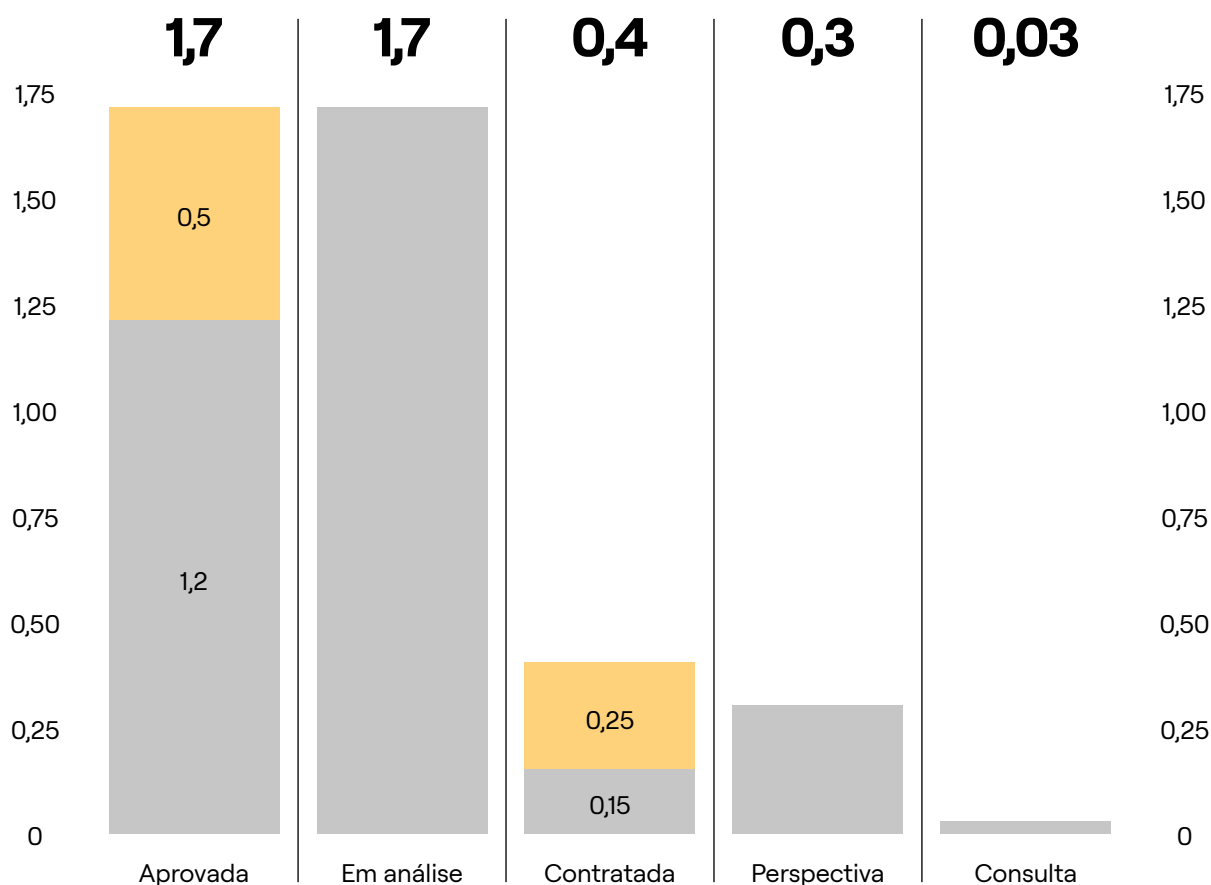
produção de energia eólica e de biogás e biometano.

Os empréstimos para restauração florestal também são contabilizados para fins de adaptação às mudanças climáticas, assim como projetos de drenagem e de aumento de resiliência, ainda em grande parte concentrados em entes públicos.

### GRÁFICO 6. OPERAÇÕES EM ANÁLISE COM GOVERNOS ESTADUAIS E PREFEITURAS

Valor do projeto, segundo estágio atual do projeto em R\$ bilhões

■ Administração municipal ■ Administração estadual



**TOTAL DE OPERAÇÕES: R\$ 4,1 BILHÕES**

No período entre janeiro de 2024 e março de 2026, uma parcela dos empréstimos aqui classificados como “outros” inclui operações cujos objetivos não se encaixam nos demais blocos claramente, ainda que também possam envolver a transição energética. Nessa parcela, o maior dos empréstimos trata do beneficiamento de lítio no Vale do Jequitinhonha (MG), uma operação, aliás, que ainda não registrou nenhum desembolso, embora tenha sido contratada em outubro de 2024.

O Instituto Talanoa também monitora pedidos de empréstimos a governos municipais e estaduais, predominantemente destinados à adaptação à mudança do clima, desde a fase inicial dos projetos. Diferentemente dos entes públicos, os financiamentos a empresas privadas são mantidos em sigilo até a efetiva contratação dos empréstimos. Os dados do BNDES mostram um aumento notável de projetos em análise com entes públicos para adaptação desde 2025.

## **Governança**

O Fundo Clima opera a partir de regras definidas por um comitê gestor<sup>(4)</sup> presidido pelo Ministério do Meio Ambiente, com participação da sociedade civil. A cada ano, o comitê gestor aprova o Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR), com diretrizes para a concessão de financiamentos. O Instituto Talanoa tem assento no comitê gestor, eleito pelo Observatório do Clima para co-representar a sociedade civil, por meio da sua presi-

dente, Natalie Unterstell.

A elaboração do PAAR de 2026<sup>(5)</sup> contou com um grupo de trabalho também com a participação da sociedade civil. A maior preocupação era buscar um alinhamento maior entre os empréstimos do BNDES e as prioridades definidas no Plano Clima, que define as rotas de redução das emissões de gases de efeito estufa e também ações para adaptação às mudanças climáticas. O trabalho vai ser desdobrado para o PAAR de 2027.

Numa primeira aproximação, foram definidas “metas aspiracionais”, por meio das quais o BNDES, como operador do Fundo Clima, buscará o atendimento de pelo menos uma das metas nacionais de mitigação ou de adaptação nos contratos celebrados em 2026<sup>(6)</sup>. Outra meta aspiracional é buscar que 20% dos recursos sejam alocados em projetos de adaptação às mudanças climáticas. Uma terceira meta prevê que 25% dos recursos serão destinados às regiões Norte e Nordeste.

Sob críticas da sociedade Civil, foi aprovada ainda a possibilidade de financiamento de tecnologias de captura e armazenamento de carbono. Também foi criticada a possibilidade de o Fundo Clima financiar projetos fotovoltaicos em áreas cobertas com vegetação nativa, ainda que o PAAR tenha dirigido o financiamento desse tipo de empreendimento “preferencialmente” em áreas já desmatadas. O ideal seria impor salvaguardas que impedissem que projetos financiados pelo Fundo Clima aumentassem o desmatamento no país.

(4) <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/mma-n-800-de-20-de-outubro-de-2023-518452982>

(5) [https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/copy\\_of\\_PAAR2026.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/copy_of_PAAR2026.pdf)

(6) [https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2026/03/10\\_Boletim-Fundo-Clima.pdf](https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2026/03/10_Boletim-Fundo-Clima.pdf)

**TABELA 1. OS OBJETIVOS DE MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO DO PLANO CLIMA**

## OS 12 OBJETIVOS NACIONAIS DE MITIGAÇÃO

- 1** Garantir a integridade dos biomas nacionais por meio da conservação, restauração e uso sustentável dos seus ecossistemas
- 2** Fomentar a ampla adoção de modelos de produção agrícola e pecuária sustentáveis e de baixa emissão de GEE, garantindo a segurança alimentar de todos
- 3** Expandir a produção sustentável de biocombustíveis, promover a inovação tecnológica e desenvolver cadeias de valor relacionadas à bioenergia
- 4** Ampliar a participação das tecnologias e fontes limpas e renováveis na matriz energética nacional, garantindo a segurança e acessibilidade energética de todos
- 5** Incentivar a substituição de combustíveis fósseis, promovendo o desenvolvimento e uso eficiente de biocombustíveis sustentáveis, soluções de eletrificação e de hidrogênio de baixa emissão de carbono
- 6** Promover a circularidade por meio do uso sustentável e eficiente de recursos naturais e a eficiência energética ao longo das cadeias produtivas
- 7** Alavancar soluções inovadoras e de baixo carbono na produção industrial nacional e desenvolver tecnologias de captura, uso e armazenamento de carbono na produção industrial, bioenergética e nos setores de produção de combustíveis fósseis
- 8** Capacitar e incentivar entes subnacionais a adotarem um desenvolvimento urbano integrado e sustentável, bem como estratégias de enfrentamento à mudança do clima alinhadas às diretrizes nacionais
- 9** Gerar empregos, renda e inclusão produtiva em atividades econômicas relacionadas à descarbonização da economia e ao desenvolvimento sustentável, promovendo uma transição socioeconômica justa, inclusiva e sustentável
- 10** Transformar as vantagens comparativas brasileiras em vantagens competitivas, tornando o país um provedor de bens, serviços e soluções climáticas para um mundo em transição para modelos de desenvolvimento de baixo carbono
- 11** Empreender ações específicas para mitigação de poluentes não-CO<sub>2</sub> de alto impacto no aquecimento global
- 12** Priorizar medidas de mitigação com potencial de geração de cobenefícios para adaptação e resiliência à mudança do clima e para o desenvolvimento sustentável

## OS 9 OBJETIVOS NACIONAIS DE ADAPTAÇÃO

- 1** Aumentar a resiliência das populações, das cidades, dos territórios e das infraestruturas frente à emergência climática
- 2** Promover a produção sustentável e resiliente e o acesso regular da população a alimentos saudáveis, em qualidade e quantidade adequadas
- 3** Promover a segurança hídrica, disponibilizando água em qualidade e quantidade suficientes para os usos múltiplos, como abastecimento, produção, energia e ecossistemas
- 4** Proteger, conservar, restaurar e fortalecer os ecossistemas e a biodiversidade, e assegurar o provimento dos serviços ecossistêmicos
- 5** Promover, proteger e recuperar a saúde e o bem-estar das populações, respeitando os modos de vida dos povos e comunidades tradicionais
- 6** Garantir a segurança energética, de forma sustentável e acessível
- 7** Promover o desenvolvimento socioeconômico e a redução das desigualdades
- 8** Proteger o patrimônio cultural e preservar práticas culturais e locais de patrimônio, frente aos riscos relacionados à mudança do clima
- 9** Fortalecer o papel vital do oceano e da zona costeira no enfrentamento à mudança do clima

Paralelamente ao PAAR, desde agosto de 2025, as operações do Fundo Clima passaram a contar com critérios de priorização<sup>(7)</sup>, como efeitos esperados tanto para mitigação como para adaptação, apoio a clientes com restrições no acesso ao crédito e a presença de cobenefícios ambientais, sociais e econômicos. Projetos que usem soluções baseadas na natureza também ganham prioridade,

assim como os que adotem tecnologias de transição energética com maior adoção de conteúdo nacional.

De acordo com o BNDES, das 107 operações submetidas à análise, que totalizavam uma demanda de R\$ 19,6 bilhões, 73 ganharam prioridade. Dessas, 23 foram aprovadas e outras 50 encontram-se em processo de aprovação, somando R\$ 12,5 bilhões.

(7) <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima/fundo-clima-criterios-priorizacao/>

**TABELA 2. FINALIDADES DO FUNDO CLIMA**

	<b>Demanda</b>		<b>Operações Priorizadas Ativas</b>	
	Número de operações	Valor (R\$ bilhões)	Número de operações	Valor (R\$ bilhões)
Desenvolvimento Urbano Resiliente e Sustentável	<b>32</b>	<b>4,7</b>	<b>25</b>	<b>3,0</b>
Florestas Nativas e Recursos Hídricos	<b>19</b>	<b>2,9</b>	<b>17</b>	<b>2,7</b>
Indústria Verde	<b>8</b>	<b>0,8</b>	<b>5</b>	<b>0,3</b>
Logística de Transporte, Transporte Coletivo e Mobilidades Verdes	<b>11</b>	<b>1,9</b>	<b>7</b>	<b>1,4</b>
Transição Energética	<b>37</b>	<b>9,4</b>	<b>19</b>	<b>5,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>107</b>	<b>19,6</b>	<b>73</b>	<b>12,5</b>

Novos critérios de priorização estão em discussão no banco, para maior alinhamento ao Plano Clima, à classificação de investimentos da Taxonomia Sustentável Brasileira e também a critérios de justiça climática, como a destinação de recursos para adaptação a municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano ou maior risco climático.

### **Transparência e adicionalidade climática**

Durante o processo de monitoramento do Fundo Clima, o BNDES deu alguns pas-

sos no aumento da transparência das informações. O principal deles foi o lançamento do Painel Fundo Clima<sup>(8)</sup> no site do banco.

O painel traz dados parciais sobre as operações aprovadas (uma etapa anterior à efetiva contratação), além de trazer planilhas sobre operações contratadas, quando são conhecidos alguns detalhes, como a descrição do projeto financiado (para as operações não automáticas) e o beneficiário dos recursos.

Com base nas operações aprovadas, o painel também relata a expectativa de redução das emissões de gases de efeito estufa da carteira.

(8) <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/painel-fundo-clima>

No ano passado, os projetos aprovados contribuiriam com emissões evitadas ou removidas de 7,5 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e a cada ano. Para uma medida de comparação, o Brasil precisa reduzir, entre 2025 e 2030, 120 milhões de toneladas de carbono de suas emissões, de acordo com as metas brasileiras na Convenção do Clima. Ou seja, o principal instrumento de financiamento climático do país contribui com uma parcela ainda pequena das metas brasileiras. Esse é, sem dúvida, um ponto crítico a ser enfrentado.

Desde 2024, período dessa análise, o BNDES estima que os empréstimos do Fundo Clima irão contribuir com a redução 301,8 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e, contabilizados todos os impactos dos proje-

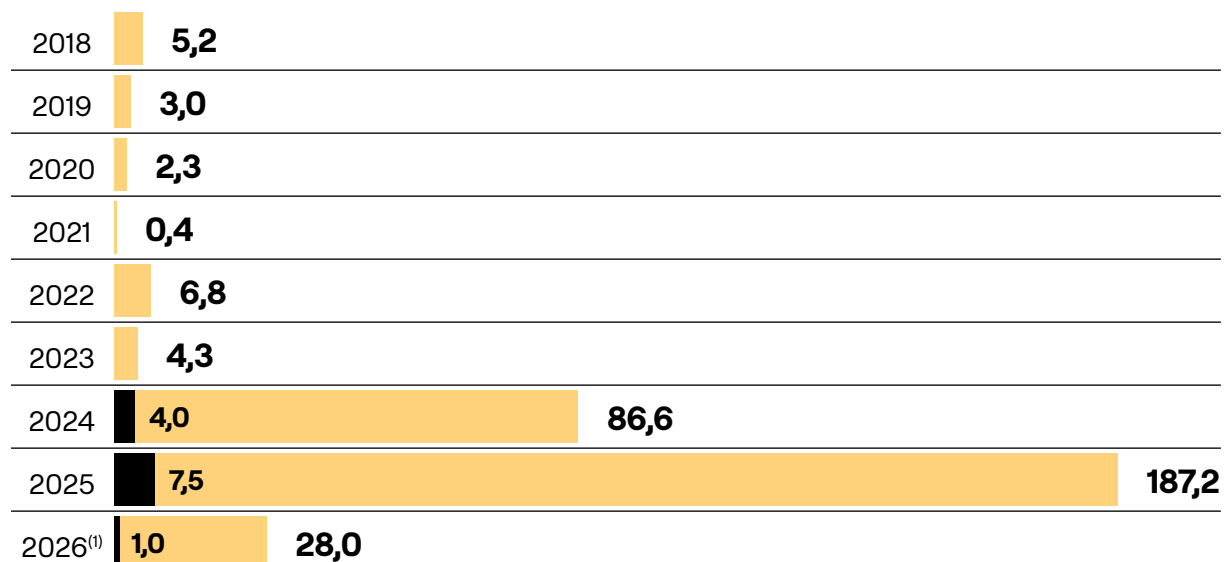
tos financiados, por tempo indeterminado.

Quanto à eficácia climática dos leilões do Eco Invest, o Tesouro Nacional informa que ainda não há estimativas consolidadas sobre a redução ou captura de CO<sub>2</sub> e dos projetos apoiados. A responsabilidade pelo reporte dessas informações cabe às instituições financeiras participantes, que deverão encaminhá-las ao Tesouro Nacional por meio dos relatórios de prestação de contas. Esses relatórios devem ser apresentados no prazo de até 24 meses, acompanhados de demonstrações financeiras auditadas e de pareceres de segunda opinião (*Second Party Opinion – SPO*). O prazo para a entrega do primeiro relatório, referente ao primeiro leilão Eco Invest, termina em novembro de 2026.

### GRÁFICO 7. EMISSÕES EVITADAS OU REMOVIDAS DE GEE DOS PROJETOS APROVADOS PELO FUNDO CLIMA

Em milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e

■ Durante a vida útil dos projetos ■ A cada ano



(1) Até março

# Considerações finais

## **SOBRE O PRINCIPAL MECANISMO DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO DO PAÍS EM TERMOS DE VOLUME DE RECURSOS PÚBLICOS, O FUNDO CLIMA APRESENTA DESAFIOS RELEVANTES, QUE LISTAMOS A SEGUIR, EM FORMA DE RECOMENDAÇÕES**

O primeiro deles é um alinhamento mais efetivo às prioridades estabelecidas na política climática, via Plano Clima. O que é financiado precisa apresentar uma contribuição relevante para evitar emissões de gases de efeito estufa ou capturar CO<sub>2</sub> da atmosfera ou ainda aumentar a resiliência diante dos eventos climáticos extremos.

O BNDES avança no sentido de executar volumes cada vez maiores de recursos, mas até aqui tem estado preso à lógica de emprestar a quem tem maior capacidade de pagamento e procura o banco,

em vez de financiar projetos que produzam maior efetividade climática.

O avanço no alinhamento ao Plano Clima representará o uso mais estratégico (e menos oportunista) dos recursos públicos, emprestados a taxas abaixo das de mercado. Atualmente a taxa básica de juros (Selic) está em 14,5% ao ano.

Também há desafios relevantes no que diz respeito à transparência nas informações e nos indicadores de performance do Fundo Clima, sobretudo no financiamento à adaptação.



[institucional@institutotalanoa.org](mailto:institucional@institutotalanoa.org)



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



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