

Integridade e governança climática: análise da transparência e dos controles públicos nos programas federais de adaptação no Brasil¹

Climate integrity and governance: analysis of transparency and public controls in federal adaptation programs in Brazil

Integridad climática y gobernanza: análisis de la transparencia y los controles públicos en los programas federales de adaptación en Brasil

Silmara Veiga de Souza Calestini Montemor e Maria da Penha Vasconcellos

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i32.820>

Resumo: Este artigo analisa como os princípios de integridade pública são incorporados aos programas federais de adaptação às mudanças climáticas no Brasil, com foco no Plano Nacional de Adaptação (PNA) e no PAC Verde. A partir de uma abordagem qualitativa e exploratória, foram examinados documentos oficiais, relatórios de controle e plataformas de transparência para avaliar a presença de mecanismos de controle interno, prestação de contas, transparência e participação social. Os resultados indicam que ambos os programas apresentam fragilidades institucionais significativas, como ausência de planos de integridade específicos, baixa transparência ativa e inexistência de canais consolidados de *accountability*. A discussão sugere que essas lacunas comprometem a legitimidade e a efetividade das ações de adaptação no país, e propõe recomendações para fortalecer a governança climática com base em boas práticas nacionais e internacionais de integridade pública.

Palavras-chave: integridade pública, governança ambiental, mudanças climáticas, *accountability*, políticas públicas

Abstract: This article analyzes how public integrity principles are incorporated into federal climate adaptation programs in Brazil, focusing on the National Adaptation Plan (PNA) and the Green Growth PAC (PAC Verde). Based on a qualitative and exploratory approach, official documents, audit reports, and transparency platforms were examined to assess the presence of internal control mechanisms, *accountability*, transparency, and social participation. The findings reveal that both programs face significant institutional weaknesses, including the absence of specific integrity plans, limited proactive transparency, and lack of consolidated *accountability* channels. The discussion suggests that such gaps undermine the legitimacy and effectiveness of adaptation policies in the country and provides recommendations to strengthen climate governance based on national and international good practices in public integrity.

Key-words: public integrity, environmental governance, climate change, *accountability*, public policies

1. Artigo submetido em 03.07.25 e aceito em 12.11.2025

Resumen: Este artículo analiza cómo se incorporan los principios de integridad pública en los programas federales de adaptación al cambio climático en Brasil, con especial atención al Plan Nacional de Adaptación (PNA) y al PAC Verde. Mediante un enfoque cualitativo y exploratorio, se examinaron documentos oficiales, informes de control y plataformas de transparencia para evaluar la presencia de mecanismos de control interno, rendición de cuentas, la transparencia y la participación social. Los resultados indican que ambos programas presentan importantes debilidades institucionales, como la ausencia de planes de integridad específicos, una baja transparencia activa y la falta de canales consolidados de rendición de cuentas. El análisis sugiere que estas brechas comprometen la legitimidad y la eficacia de las acciones de adaptación en el país y propone recomendaciones para fortalecer la gobernanza climática con base en las buenas prácticas nacionales e internacionales de integridad pública.

Palabras clave: integridad pública, gobernanza ambiental, cambio climático, rendición de cuentas, políticas públicas

1. Introdução

A crise climática representa um dos maiores desafios contemporâneos à governança pública. O aumento da frequência e da intensidade de eventos extremos, como secas, enchentes e ondas de calor, exige não apenas respostas técnicas, mas também arranjos institucionais robustos, que assegurem a efetividade, a equidade e a integridade das políticas de mitigação e adaptação. Em especial no Brasil — país megabiodiverso, socialmente desigual e com histórico de fragilidades institucionais —, a consolidação de uma governança climática íntegra tornou-se uma necessidade estratégica.

Apesar dos avanços normativos e programáticos na agenda ambiental federal nas últimas décadas, as políticas climáticas brasileiras ainda carecem de instrumentos consistentes de integridade pública. A ausência ou insuficiência de mecanismos de controle interno, avaliação de riscos, transparência ativa e passiva, e participação social pode comprometer não apenas a legitimidade das ações de adaptação, mas também sua eficácia. A governança climática, em contextos frágeis, está particularmente vulnerável a retrocessos institucionais, capturas de interesse, descontinuidade administrativa e desvios de finalidade.

Este artigo tem por objetivo analisar em que medida os programas federais de adaptação às mudanças climáticas incorporam instrumentos de integridade pública, considerando critérios como transparência, *accountability*, controle interno e participação social. A hipótese de trabalho é a de que, embora o Brasil disponha de arcabouços normativos e diretrizes internacionais, ainda há lacunas importantes na aplicação prática desses princípios no contexto das políticas climáticas — especialmente na fase de implementação e monitoramento.

Nesse contexto, é importante destacar a dimensão jurídica do problema. A ausência de mecanismos claros de transparência, fiscalização e responsabilização dentro dos planos de adaptação climática afeta diretamente sua legitimidade e efetividade. Quando instrumentos administrativos são pouco detalhados, incompletos ou não possuem parâmetros de acompanhamento, cria-se um ambiente de incerteza que dificulta a implementação das políticas e compromete sua continuidade no nível local. Essa fragilidade institucional também favorece o aumento de disputas judiciais, especialmente em temas relacionados à Política Nacional sobre Mudança do Clima, nos quais a falta de normas precisas ou de controles administrativos adequados tem gerado insegurança jurídica e ampliado a judicialização (Machado, 2018). Ao inserir o problema nesse quadro jurídico-institucional, evidencia-se que a análise proposta neste artigo não é apenas técnica ou gerencial, mas envolve diretamente a concretização de direitos constitucionais, especialmente o disposto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Benjamin, 2010).

A proposta insere-se no campo interdisciplinar entre direito ambiental, administração pública e estudos de governança, e visa oferecer subsídios para o fortalecimento de políticas públicas climáticas mais justas, transparentes e resilientes. A pesquisa parte da análise documental de programas federais de adaptação (como o Plano Nacional de Adaptação e iniciativas sob o PAC Verde), com base em critérios metodológicos derivados de boas práticas internacionais de integridade e governança socioambiental.

O artigo está organizado em cinco partes, além desta introdução: a seção seguinte apresenta o referencial teórico que fundamenta o estudo; em se-

guida, explicita-se a metodologia da pesquisa; depois, analisam-se os resultados à luz dos critérios estabelecidos; por fim, discute-se o papel dos órgãos de controle e encerra-se o trabalho com considerações e recomendações para o aprimoramento da integridade climática no Brasil.

2. Referencial teórico

A noção de **integridade pública** pode ser compreendida como a coerência entre os valores, deveres e práticas institucionais que orientam a ação estatal em prol do interesse público, em oposição ao favorecimento privado e à corrupção (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2017; Rose-Ackerman & Palifka, 2016). No contexto ambiental, a integridade adquire contornos ainda mais sensíveis, pois envolve decisões com forte impacto intergeracional, ecológico e territorial, exigindo arranjos institucionais que combinem ética pública, transparência e controle social.

Segundo a CGU, integridade é um dos pilares da boa governança e deve estar presente não apenas em códigos de conduta, mas também em práticas gerenciais concretas, como avaliação de riscos, canais de denúncia, monitoramento contínuo e responsabilização (CGU, 2023a).

No campo da administração pública, Peters (2019) destaca que a integridade constitui um dos pilares da boa governança, ao lado da eficiência, eficácia e responsividade, funcionando como elemento normativo capaz de garantir confiança social nas instituições. A integridade, portanto, articula-se com os princípios do controle interno, da legalidade, da moralidade administrativa e da *accountability* — entendida aqui como o dever de prestar contas e de se responsabilizar pelas ações e resultados da administração pública.

No campo específico das políticas climáticas, os conceitos de integridade e governança ambiental se entrelaçam. A **governança climática** pode ser definida como o conjunto de normas, instituições, processos e atores envolvidos na formulação, implementação e avaliação de políticas voltadas para a mitigação e para a adaptação às mudanças do clima (Biermann *et al.*, 2009a). Uma governança climática robusta requer não apenas capacidade técnica e financiamento adequado, mas também mecanismos de integridade que previnam conflitos de interesse, garantam o uso eficiente dos recursos e assegurem a participação de populações vulneráveis.

A literatura sobre *accountability* contribui para aprofundar essa compreensão. Bovens (2007) define *accountability* como a obrigação de agentes públicos explicarem e justificarem suas condutas, estando sujeitos a mecanismos de fiscalização e sanção. Essa abordagem relacional enfatiza não apenas a transparência, mas também a responsabilização efetiva — aspecto crucial em contextos de elevada complexidade e risco, como os da política climática.

Estudos internacionais vêm destacando a importância da **governança da integridade climática** (*climate integrity governance*) como condição necessária para o sucesso das políticas ambientais em países em desenvolvimento (UNDP, 2020; Transparency International, 2021). Os riscos mais recorrentes identificados incluem corrupção na alocação de recursos, baixa transparência nos fluxos financeiros climáticos e ausência de salvaguardas socioambientais. Em resposta, organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2020), têm incentivado a adoção de planos de integridade e de critérios ESG (Environmental, Social and Governance — ambiental, social e governança) em projetos financiados.

No Brasil, apesar de o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima — PNA (Ministério do Meio Ambiente, 2016) e outras iniciativas mencionarem princípios de transparência e controle social, ainda há pouca sistematização sobre como esses princípios são operacionalizados. Isso torna especialmente relevante a análise empírica de programas concretos de adaptação sob a ótica da integridade pública. Para Viola e Franchini (2018), a experiência brasileira revela tensões entre compromissos internacionais e fragilidades institucionais domésticas, o que gera assimetrias de governança e limitações na implementação.

De tal forma que é importante reforçar o conceito, no campo ambiental, a governança adquire contornos específicos. A governança climática é concebida como o conjunto de normas, instituições, processos e atores envolvidos na formulação, implementação e monitoramento de políticas voltadas à mitigação e adaptação às mudanças do clima (Biermann *et al.*, 2009a; Bulkeley & Newell, 2015). Kehane e Victor (2011) acrescentam que a governança climática global se caracteriza por regimes fragmentados e sobrepostos, reforçando a necessidade de arranjos nacionais robustos de integridade.

Além disso, a literatura jurídica tem destacado o papel do **Direito Ambiental** na consolidação da governança climática. Autores como Benjamin (2010)

apontam que o princípio da prevenção e a tutela intergeracional exigem transparência e participação social como condições de legitimidade. Nesse sentido, Canotilho (2010) e Sachs (2011) reforçam a dimensão ética e constitucional da sustentabilidade, enquanto Machado (2018) sublinha a centralidade da justiça ambiental e da inclusão de comunidades vulneráveis no processo decisório.

Por fim, a dimensão da **transparência** deve ser compreendida em seus dois níveis: **ativa**, quando o Estado disponibiliza informações de forma acessível e tempestiva; e **passiva**, quando garante o direito de acesso a dados mediante solicitação (Fox, 2007; Meijer, 2013). Essa dupla perspectiva dialoga com o princípio democrático do controle social e fortalece o vínculo entre integridade e políticas públicas ambientais.

A incorporação desses referenciais teóricos permite situar a análise dos programas federais de adaptação climática no Brasil dentro de um debate interdisciplinar que envolve a ciência política, o direito, a administração pública e os estudos de governança global.

Este referencial teórico fornece a base conceitual para a análise dos casos empíricos que serão examinados nas seções seguintes.

3. Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa e exploratória, com base em análise documental, para examinar como os princípios de integridade pública são incorporados aos programas federais de adaptação às mudanças climáticas no Brasil. A pesquisa está fundamentada na literatura interdisciplinar sobre governança socioambiental, integridade e políticas públicas climáticas e busca compreender a presença (ou ausência) de instrumentos de integridade no desenho e na implementação de políticas ambientais no nível federal.

3.1. Delimitação do objeto

Foram selecionados dois programas federais relevantes, com escopo nacional e implicações diretas para a adaptação climática, conforme os seguintes critérios: centralidade na política pública, abrangência territorial, potencial de impactos socioambientais e disponibilidade de documentação oficial. São eles:

- Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA): principal referência federal para a adaptação climática setorial e territorial; e

- PAC Verde: conjunto de investimentos em infraestrutura com foco em resiliência socioambiental e transição ecológica.

Esses programas foram escolhidos por refletirem diferentes frentes da ação federal em adaptação climática — planejamento e infraestrutura — e, juntos, oferecem uma base representativa para análise da governança climática no nível estratégico e operacional.

3.2. Fontes e técnicas de coleta de dados

A pesquisa foi baseada exclusivamente em análise documental, utilizando fontes primárias e secundárias de acesso público. Os documentos analisados incluem:

A coleta de dados baseou-se em dois grupos de documentos:

A - Fontes primárias:

- Instrumentos normativos: leis, decretos, portarias e resoluções que instituem e regulamentam os programas (e.g. Portaria MMA nº 150/2016);
- Relatórios oficiais: planos de ação, balanços de gestão e documentos publicados pelos ministérios e secretarias responsáveis pela política climática;
- Relatórios de auditoria e controle: em especial os emitidos pela Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e órgãos de controle interno setoriais; e
- Portais de transparência e sistemas públicos: como Plataforma +Brasil, SICONV e Portal da Transparência do Governo Federal.

B - Fontes secundárias:

- Literatura acadêmica interdisciplinar em direito ambiental, administração pública, ciência política e estudos de governança climática (e.g., Biermann *et al.*, 2009a; Rose-Ackerman & Palifka, 2016; Viola & Franchini, 2018); e
- Relatórios de organismos multilaterais e internacionais, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (2020), Green Climate Fund (2015a e 2015b) e Transparency International (2021).

3.3. Critérios de análise

A análise documental foi orientada por um conjunto de critérios qualitativos, definidos a partir da

literatura nacional e internacional sobre integridade pública, governança e políticas climáticas. Os critérios principais foram:

1. Mecanismos de controle interno e avaliação de risco

- Existência de planos ou ações específicas de integridade dentro dos programas.
- Estrutura de governança clara e segregação de funções.
- Previsão de medidas preventivas contra desvios e fraudes.

2. Transparência ativa e passiva

- Disponibilidade pública de informações atualizadas, completas e compreensíveis.
- Mecanismos para acesso à informação nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).
- Publicação de relatórios, dados financeiros e resultados de forma acessível.

3. Prestação de contas e responsabilização

- Existência de indicadores de desempenho e monitoramento.
- Relatórios de avaliação com responsabilização de agentes públicos ou entidades executoras, quando aplicável.
- Ações corretivas identificadas em auditorias ou fiscalizações.

4. Participação social e controle externo

- Inclusão de mecanismos de consulta pública, conselhos ou fóruns participativos.
- Possibilidade de acompanhamento social da execução dos programas.
- Integração com iniciativas da sociedade civil ou organizações comunitárias.

Os documentos foram examinados à luz desses critérios, com o objetivo de mapear boas práticas, lacunas e contradições entre o discurso normativo e a prática administrativa.

3.4. Limitações da pesquisa

Por se tratar de um estudo baseado exclusivamente em análise documental, a pesquisa está condicionada à disponibilidade e qualidade das informações públicas. A ausência de entrevistas limita o acesso a percepções subjetivas e dados internos não divulgados oficialmente, o que pode restringir a profundidade da análise sobre a operacionalização prática dos mecanismos de integridade. Ainda assim, o estudo se propõe a oferecer uma visão crítica e siste-

matizada sobre os níveis de transparência, controle e governança nos programas analisados, com base em evidências verificáveis.

4. Resultados

A análise documental dos programas federais selecionados revela diferentes níveis de incorporação dos princípios de integridade pública. Enquanto o Plano Nacional de Adaptação (PNA) apresenta avanços conceituais e institucionais na formulação estratégica da política climática, o PAC Verde, ainda em fase inicial de implementação, carece de instrumentos sistematizados de controle, transparência e participação, o que evidencia lacunas importantes no campo da governança socioambiental.

4.1. Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA)

Instituído em 2016 pelo Ministério do Meio Ambiente (Portaria MMA nº 150/2016), o PNA representa o principal marco da política federal de adaptação climática. Seu objetivo é promover a gestão e a redução dos riscos climáticos, integrando a adaptação aos processos de planejamento setorial e territorial.

a) Mecanismos de controle e avaliação de risco

O PNA reconhece a importância da avaliação de riscos climáticos e estabelece onze eixos temáticos (água, saúde, agricultura, biodiversidade, entre outros), com metas e diretrizes específicas. Contudo, não foram identificados instrumentos operacionais de controle interno associados à integridade administrativa do programa. Não há menção direta a planos de integridade, nem previsão clara de metas de alcance ou mecanismos de monitoramento voltados à aferição da conformidade e à prevenção de fraudes ou conflitos de interesse.

b) Transparência

Os documentos oficiais do PNA estão disponíveis no site do Ministério do Meio Ambiente, mas de forma fragmentada e sem atualização periódica. A última publicação oficial remonta a 2019. Não há plataforma de acompanhamento público com indicadores atualizados de execução ou monitoramento dos eixos. A transparência ativa é, portanto, limitada.

c) Prestação de contas

Não foram localizados relatórios de auditoria ou avaliações externas sobre a implementação do PNA. Apesar da previsão de monitoramento bienal, as evidências documentais mostram descontinuidade

institucional, sem mecanismos claros de responsabilização ou prestação de contas.

d) Participação social

Durante sua formulação, o PNA realizou oficinas participativas e consultas públicas, com contribuições setoriais e territoriais. Entretanto, após sua publicação, não houve continuidade no envolvimento da sociedade civil, o que evidencia um déficit de governança participativa na fase de implementação.

4.2. PAC Verde

O PAC Verde foi anunciado em 2023 como parte do novo Programa de Aceleração do Crescimento, com foco na transição ecológica e na resiliência climática. Trata-se de um pacote de investimentos em infraestrutura sustentável, energia limpa, habitação e mobilidade urbana, com potencial de impacto direto sobre a adaptação às mudanças climáticas.

a) Mecanismos de controle e avaliação de risco

O PAC Verde ainda não possui um plano de integridade específico. A gestão dos recursos é descentralizada entre diferentes ministérios e entes federados, o que dificulta a rastreabilidade e a padronização de mecanismos de controle interno. Relatórios iniciais da CGU apontam a necessidade de criação de matrizes de risco específicas para os projetos com foco ambiental e climático, bem como do estabelecimento de metas de alcance e mecanismos

de monitoramento compatíveis com os objetivos da adaptação climática.

b) Transparência

O Portal da Transparência e a Plataforma +Brasil disponibilizam alguns dados orçamentários agregados, mas não há um painel integrado que permita o acompanhamento detalhado de obras ou projetos classificados como parte do PAC Verde. Isso limita a transparência ativa e dificulta o acesso da sociedade a informações completas e atualizadas.

c) Prestação de contas

Até o momento, não foram publicados relatórios específicos de avaliação do PAC Verde sob a ótica da adaptação climática. Os poucos documentos disponíveis concentram-se em dados financeiros e anúncios institucionais, sem indicadores de impacto, de execução física ou ambiental. A ausência de métricas públicas de desempenho compromete a possibilidade de *accountability* climática.

d) Participação social

Não foram identificadas instâncias de consulta pública ou fóruns participativos específicos no desenho ou no monitoramento do PAC Verde. A gestão do programa tem se concentrado em articulações intergovernamentais, sem espaço institucionalizado para a sociedade civil acompanhar ou incidir sobre os projetos.

4.3. Análise comparativa dos programas

TABELA • COMPARAÇÃO ENTRE O PLANO NACIONAL DE ADAPTAÇÃO (PNA) E O PAC VERDE QUANTO AOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE

| CRITÉRIO | PNA (2016) | PAC VERDE (2023–2025) |
|---------------------------|---|--|
| Base legal | Portaria MMA nº 150/2016. | Anúncio do Governo Federal (2023) e Nota Técnica da CGU (CGU, 2024a). |
| Transparência ativa | Sem plataforma integrada; informações dispersas em relatórios parciais. | Fragmentação de dados; ausência de portal unificado; recomendações de integração pela CGU e TCU. |
| Participação social | Consultas públicas na formulação; ausência de instância permanente de acompanhamento. | Previsão genérica de participação; conselhos e fóruns ainda não institucionalizados. |
| Monitoramento e avaliação | Falta de relatórios periódicos; inexistência de indicadores de impacto claros. | Ausência de indicadores padronizados; TCU recomenda clareza em metas e cronogramas. |
| Planos de integridade | Não previsto. | Não previsto; CGU recomenda institucionalização. |
| Integração de dados | Não articula informações orçamentárias, climáticas e de planejamento. | CGU e TCU apontam necessidade de integração entre dados financeiros e de desempenho. |

Fonte: Elaborada pelas autoras, com base em dados do Ministério do Meio Ambiente (2016), Controladoria-Geral da União (2024) e Tribunal de Contas da União (2025).



A comparação entre os dois programas evidencia que, embora o PNA tenha sido estruturado com base em diretrizes participativas e planejamento setorial, sua implementação ficou marcada por descontinuidade política e baixa institucionalização. Já o PAC Verde, apesar de promissor em volume de recursos e escopo ambiental, ainda carece de mecanismos formais de integridade e transparência, especialmente no que se refere ao acompanhamento climático das ações.

5. Discussão

Os resultados da análise documental dos programas federais selecionados revelam uma dissociação entre os marcos normativos da política climática brasileira e a efetiva incorporação de instrumentos de integridade pública em sua implementação. Tanto o Plano Nacional de Adaptação (PNA) quanto o PAC Verde apresentam lacunas significativas em termos de mecanismos de controle, prestação de contas, transparência ativa e participação social. Essa lacuna pode ser interpretada à luz dos referenciais de *accountability* (Bovens, 2007), transparência (Fox, 2007; Meijer, 2013) e governança climática (Biermann *et al.*, 2009b; Bulkeley & Newell, 2015). Essa fragilidade institucional compromete não apenas a efetividade das ações de adaptação, mas também sua legitimidade e sustentabilidade ao longo do tempo.

No caso do PNA, observou-se uma elaboração tecnicamente qualificada e participativa, alinhada às recomendações internacionais sobre planejamento climático. Contudo, a ausência de estruturas de acompanhamento contínuo e de mecanismos de responsabilização evidencia um déficit de governança, agravado pela descontinuidade administrativa e pelo baixo grau de institucionalização da política de adaptação no Brasil, ou seja, a ausência de relatórios de monitoramento sistemático e de mecanismos de responsabilização reflete um déficit de *accountability* vertical e horizontal. Embora tenha contado com participação social em sua formulação, não foram institucionalizados canais permanentes de controle social, o que fragiliza a legitimidade democrática do programa. Essa fragilidade corrobora a tese de Viola e Franchini (2018), segundo a qual a governança climática brasileira é marcada por assimetrias institucionais e descontinuidade política, o que fragiliza sua capacidade de entregar resultados consistentes.

Já o PAC Verde, apesar de recente e ainda em estruturação, revela a persistência de um padrão histórico de opacidade na gestão de grandes pro-

gramas de investimentos públicos, pois a ausência de planos de integridade e de indicadores claros de desempenho limita a transparência ativa (Fox, 2007). Ademais a fragmentação da gestão e a carência de instrumentos padronizados de avaliação de risco e transparência ambiental sugerem a repetição de falhas crônicas que já foram objeto de apontamentos por órgãos de controle como a CGU (CGU, 2024) e o TCU (TCU, 2025). A literatura sobre integridade em políticas públicas ambientais (OECD, 2017; Transparency International, 2021) destaca que a ausência de mecanismos preventivos favorece a captura de políticas por interesses privados, além de aumentar a vulnerabilidade à corrupção e ao desvio de finalidade.

Ao passo que a fragmentação das informações em diferentes plataformas inviabiliza a construção de um sistema de monitoramento acessível e eficaz. Nesse contexto, a transparência passiva também se mostra insuficiente, pois, ainda que formalmente assegurado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), o acesso depende de solicitações individuais, onerando o exercício do controle social.

Além disso, a ausência de participação social nos dois programas após sua formulação inicial vai na contramão das boas práticas internacionais de *accountability* climática. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2020), a legitimidade e a eficácia das ações de adaptação dependem da inclusão ativa de comunidades locais, organizações da sociedade civil e povos vulnerabilizados — especialmente em países com histórico de desigualdade socioambiental. No Brasil, esse aspecto é ainda mais crítico diante da centralidade dos povos tradicionais e das populações rurais na agenda da resiliência climática, como reconhecido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT (International Labour Organization [ILO], 1989; Brasil, Decreto nº 10.088, 2019) e pelo Acordo de Paris, adotado em 12 de dezembro de 2015, sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC], 2015).

Outro ponto central diz respeito à transparência ativa. A ausência de plataformas integradas e atualizadas, que permitam o monitoramento em tempo real das ações e dos gastos públicos nos programas analisados, representa um obstáculo concreto à construção de uma cultura de controle social e integridade. Essa constatação reforça diagnósticos já feitos pela CGU (2024b) em seu Relatório Integrado

sobre Mudanças Climáticas, que destacam a necessidade de integração entre dados orçamentários, indicadores climáticos e instrumentos de planejamento. Essa constatação também reforça diagnósticos do 6º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto (CGU, 2023c), que destaca a necessidade de maior integração entre dados orçamentários, indicadores e instrumentos de planejamento para viabilizar o controle social.

Esses resultados indicam que, embora o Brasil disponha de marcos normativos compatíveis com os compromissos internacionais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, sua implementação segue comprometida pela fragilidade institucional e pela ausência de uma política nacional de integridade climática. Tal constatação converge com “governança vazia”, termo utilizado na literatura crítica latino-americana para descrever arranjos políticos ambiciosos em termos discursivos, mas frágeis em mecanismos de implementação, controle e responsabilização (Mungiu-Pippidi, 2015). Tanto o PNA quanto o PAC Verde ilustram esse fenômeno: embora formalmente alinhados a compromissos internacionais (Acordo de Paris, Agenda 2030), carecem de dispositivos práticos de integridade capazes de assegurar a continuidade das políticas e a confiança pública.

Por outro lado, a experiência internacional aponta caminhos. Estudos sobre governança climática global (Keohane & Victor, 2011; Bulkeley & Newell, 2015) ressaltam que a fragmentação institucional pode ser mitigada pela criação de mecanismos transversais de integridade, articulando órgãos de controle interno e externo. Organismos como o Green Climate Fund e o Banco Interamericano de Desenvolvimento já condicionam o financiamento de projetos ambientais à adoção de planos de integridade e de critérios ESG, demonstrando que a integridade não é apenas um requisito ético, mas também estratégico e econômico.

Assim, o fortalecimento da governança climática no Brasil depende de medidas concretas, como: (i) institucionalização de planos de integridade climática nos órgãos responsáveis; (ii) criação de painéis integrados de transparência ativa, que consolidem dados orçamentários, indicadores de impacto e relatórios de auditoria; (iii) fortalecimento da *accountability* participativa, por meio da reativação de conselhos e fóruns de acompanhamento; e (iv) ampliação da cooperação entre órgãos ambientais, de planejamento e de controle, em perspectiva interinstitucional e federativa.

Frente a esse cenário, é necessário fortalecer os vínculos entre a agenda ambiental-climática e os órgãos de controle interno e externo, por meio de diretrizes específicas para programas de adaptação, mecanismos de avaliação de risco com recorte climático e ferramentas de transparência pública interoperáveis. A CGU, em particular, pode desempenhar papel estratégico nesse processo, orientando a construção de planos de integridade climática nos ministérios e fomentando auditorias especializadas em programas de transição ecológica.

Por fim, a consolidação de uma governança climática íntegra e transparente depende da construção de um novo pacto federativo e interinstitucional, no qual os órgãos ambientais, de planejamento, de controle, e a sociedade civil atuem de forma coordenada e corresponsável. Em tempos de emergência climática, a integridade não pode ser acessória: ela é condição para a própria viabilidade das políticas públicas ambientais.

Desse modo, os achados empíricos não apenas confirmam a existência de fragilidades administrativas, mas revelam também lacunas normativas que comprometem a efetividade da política climática. A análise evidencia que os princípios constitucionais da publicidade e da participação (art. 37 e art. 225 da Constituição Federal) não têm sido plenamente observados nos programas de adaptação, o que configura não apenas um problema de governança, mas também uma violação de direitos fundamentais. Ademais, o regime jurídico inaugurado pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e reforçado por tratados internacionais como o Acordo de Paris (UNFCCC, 2015) estabelece parâmetros jurídicos vinculantes de transparência e *accountability*. Assim, o Direito emerge como instrumento indispensável para a governança climática, pois não apenas regula a gestão administrativa, mas também condiciona a legitimidade das políticas públicas ambientais e assegura a participação social qualificada.

6. Conclusão

Este artigo analisou em que medida os programas federais brasileiros de adaptação às mudanças climáticas incorporam princípios de integridade pública, com foco no Plano Nacional de Adaptação (PNA) e no PAC Verde. A partir da análise documental, verificou-se que, embora esses programas representem esforços relevantes no enfrentamento da crise climática, ambos apresentam fragilidades estruturais em termos de governança, transparência, controle e participação social.

No caso do PNA, houve avanços no plano conceitual e metodológico, com ampla participação social na fase de formulação. Contudo, a descontinuidade administrativa, a ausência de monitoramento sistemático e a falta de mecanismos de prestação de contas comprometeram sua efetividade e institucionalização. O PAC Verde, por sua vez, mesmo representando uma nova geração de políticas públicas voltadas à transição ecológica, carece de diretrizes claras de integridade, avaliação de risco e mecanismos de transparência compatíveis com a complexidade e o volume de recursos envolvidos.

A análise evidenciou que a ausência de planos de integridade específicos, a transparência limitada e a fragilidade dos instrumentos de responsabilização tornam os programas vulneráveis a desvios, à captura institucional e à desconfiança pública. Essa lacuna contraria as recomendações de organismos multilaterais e compromete o alcance de uma adaptação climática justa, eficaz e legítima, especialmente em um país como o Brasil, marcado por profundas desigualdades socioambientais.

Essas lacunas evidenciam, como citado anteriormente, um cenário de “governança vazia” (Mungiu-Pippidi, 2015), em que compromissos normativos e internacionais não se traduzem em arranjos institucionais sólidos de implementação e controle. Do ponto de vista jurídico, tal fragilidade contraria princípios constitucionais de publicidade (art. 37) e da participação social (art. 225), previstos na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Diante desse diagnóstico, propõem-se as seguintes recomendações:

- Desenvolver planos de integridade climática nos ministérios e órgãos responsáveis pela implementação de políticas ambientais, com foco em riscos específicos relacionados à transição ecológica;
- Ampliar e integrar as plataformas de transparência, possibilitando o acesso público e amigável a dados financeiros, indicadores de desempenho e relatórios de impacto dos programas climáticos;
- Institucionalizar mecanismos de participação social, não apenas na formulação, mas também no acompanhamento e na fiscalização das ações de adaptação;
- Fomentar auditorias ambientais especializadas, com apoio da CGU e do TCU, orientadas por critérios de integridade climática e justiça ambiental; e
- Articular transversalmente a agenda de integridade com os compromissos internacionais do Brasil, especialmente no contexto do Acordo de Paris, da Agenda 2030 e da próxima COP30, que será sediada em Belém.

A análise empírica dos programas de adaptação climática evidencia que a fragilidade na institucionalização de mecanismos de controle e transparência está intimamente ligada a um sistema orçamentário que ainda não assumiu plenamente sua função diretiva. Conforme já apontado em estudo anterior sobre governança e orçamento público no Brasil (Moleta *et al.*, 2018), o orçamento público, quando orientado por princípios de governança e planejamento estratégico, pode se constituir como instrumento de direção do Estado, promovendo coerência, transparência e alinhamento entre os entes federativos. A ausência dessa função diretiva compromete a continuidade, a coordenação e a legitimidade das políticas públicas, em especial na agenda climática, marcada por elevada complexidade e impactos intergeracionais.

Observa-se, portanto, que o Direito não se limita a oferecer um enquadramento normativo para a política climática. Ele constitui, na prática, um instrumento de política pública, capaz de induzir comportamentos, condicionar a formulação de programas e assegurar a participação social. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011; Brasil, 2011), a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil funcionam como alicerces jurídicos que vinculam a gestão climática a padrões mínimos de integridade e controle (UNFCCC, 2015). Desse modo, a ausência de clareza normativa ou de efetividade nos mecanismos de *accountability* não apenas enfraquece a governança, mas representa uma violação de direitos fundamentais. Reforçar a centralidade do Direito nesse processo é reconhecer que a governança climática não é apenas um desafio técnico-administrativo, mas sobretudo jurídico, em que a efetividade das normas define a possibilidade de construir políticas públicas legítimas, transparentes e sustentáveis (Viola & Franchini, 2018).

A emergência climática, o risco do ponto de não retorno da Amazônia e os impactos socioeconômicos crescentes das mudanças do clima exigem que o Brasil reforce suas capacidades institucionais não apenas para planejar e investir, mas também para governar com ética, transparência e responsabilidade. Integridade, neste contexto, não é apenas uma exigência legal ou administrativa: é uma condição ética e estratégica para garantir a continuidade e a legitimidade das políticas públicas diante de uma crise global sem precedentes. Somente por meio de arranjos institucionais transparentes, participativos e responsáveis será possível assegurar a legitimidade e a eficácia da adaptação climática no Brasil.

7. Referências

- Banco Interamericano de Desenvolvimento. (2020). *Environmental and social policy framework*. BID. <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:-42021926-3760-470c-be2c-68bf2ef4f2c6>
- Benjamin, A. H. (2010). Constituição e meio ambiente: a dimensão jurídica da sustentabilidade. *Revista de Direito Ambiental*, 15(60).
- Biermann, F., Abbott, K., Andresen, S., Bäckstrand, K., Bernstein, S., Betsill, M., ... Zondervan, R. (2009a). *Earth system governance: People, places and the planet. Science and implementation plan of the Earth System Governance Project*. (IHDP Report No. 20). IHDP. Available at <http://www.earthsystemgovernance.org/publication/earth-system-governance-people-places-and-the-planet-science-and-implementation-plan-of-the-earth-system-governance-project/Earth-System-Governance+2Vrije-Universiteit-Amsterdam+2>
- Biermann, F., Pattberg, P., van Asselt, H., & Zelli, F. (2009b). The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis. *Global Environmental Politics*, 9(4), 14–40. <https://doi.org/10.1162/glep.2009.9.4.14>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil [CF]*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)* Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- Brasil. (2019). *Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019*. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho ratificadas pela República Federativa do Brasil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm
- Bulkeley, H., & Newell, P. (2015). *Governing climate change*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315758237>
- Controladoria-Geral da União [CGU]. (2023a). *Plano de integridade da CGU 2023-2025* (3ª ed.). CGU. <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/19409>
- Canotilho, J. J. G. (2010). *Direito constitucional e teoria da constituição*. Almedina.
- Controladoria-Geral da União. (2023b). *6º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto-Open Government Partnership 2023/2027*. <https://www.open-govpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/Brazil-Action-Plan-2023-2027-December-PT.pdf>
- Controladoria-Geral da União. (2024a). *Nota técnica: Recomendações de transparência e participação social para o Novo PAC*. CGU. Recuperado em 10 de setembro de 2025, de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-2/nota-tecnica-recomendacoes-de-transparencia-e-participacao-novo-pac.pdf>
- Controladoria-Geral da União (2024b). *Relatório integrado: Mudanças climáticas*. CGU. Recuperado em 09 de setembro de 2025, de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio-mudancas-climaticas.pdf>
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4–5), 663–671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Green Climate Fund. (2015a). *Policy on ethics and conflicts of interest for external members of the Green Climate Fund panels and groups*. GCF. <https://www.greenclimate.fund/document/policy-ethics-and-conflicts-interest-external-members-green-climate-fund-panels-and-groups>
- Green Climate Fund. (2015b). *Policy on ethics and conflicts of interest for the Board of the Green Climate Fund*. GCF. <https://www.greenclimate.fund/document/policy-ethics-and-conflicts-interest-board-green-climate-fund>
- International Labour Organization [ILO]. (1989). *Indigenous and tribal peoples convention, 1989 (No. 169)*. ILO. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLE-XPUB:55:0::NO::P55_TYPE%2CP55_LANG%2CP55_DOCUMENT%2CP55_NODE:REV%2Cen%2CC169%2C%2FDocument
- Keohane, R. O., & Victor, D. G. (2011). The regime complex for climate change. *Perspectives on Politics*, 9(1), 7–23. <https://doi.org/10.1017/S1537592710004068>
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429–439. <https://doi.org/10.1111/puar.12032>
- Ministério do Meio Ambiente. (2016, 11 de maio). *Portaria nº 150, de 10 de maio de 2016*. Institui o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima. Diário Oficial da União: seção 1, p. 131. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-150-de-10-de-maio-de-2016-22804223>
- Moleta, E. R., Oliveira, A. G. de, & Souza, S. V. de. (2018). *Governança e orçamento público na direção do Estado*. Instituto Memória.

- Machado, P. A. L. (2018). *Direito ambiental brasileiro* (26ª ed., rev., ampl. e atual.). Malheiros.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2017). *Recommendation of the Council on Public Integrity* (OECD/LEGAL/0435). OECD Publishing. <https://legalinstruments.oecd.org/api/print?id=353&lang=en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2020). *Public Integrity Handbook*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/ac8ed8e8-en.pdf
- United Nations Development Programme. (2020). *Human Development Report 2020: The next frontier – Human development and the Anthropocene*. United Nations Development Programme. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2020.pdf>
- United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC]. (2015). *Paris Agreement*. https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (4th ed.). Edward Elgar.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (2nd ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933>
- Sachs, I. (2011). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Garamond.
- Transparency International. (2021). *Ensuring integrity in climate finance: The role of accountability*. Transparency International.
- Tribunal de Contas da União. (2025, 10 de setembro). *Casa Civil deve detalhar informações e ampliar transparência do Novo PAC*. TCU. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/casa-civil-deve-detalhar-informacoes-e-ampliar-transparencia-do-novo-pac>
- Viola, E., & Franchini, M. (2018). *Brazil and climate change: Beyond the Amazon*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781138106246>



Silmara Veiga de Souza Caletini Montemor

Silmara.veiga@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0116-0781>

Universidade Católica de Santos (Unisantos)

Bacharel em Direito (UEPG), Mestre em Direito Ambiental e Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (Unisantos). Bolsista de Pós-Doutorado no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), Centro de Síntese Cidades Globais. Pesquisadora em governança climática, povos e comunidades tradicionais e políticas públicas ambientais.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8070896268893189>



Maria da Penha Vasconcellos

mpvascon@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2666-9485>

Universidade de São Paulo (USP)

Professora Associada MS 5, Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). Doutorado e livre docência pela USP. Orientadora dos Programas de Pós-Graduação em Saúde Pública e em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade, na Faculdade de Saúde Pública da USP. Integrante do Programa Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados da USP.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3628660302048530>